FIOCRUZ

Cruz ESPECIAL

RADIS
Nº 18 • OUTUBRO/99

FIOCRUZ
1900 • 2000
1º Centenário

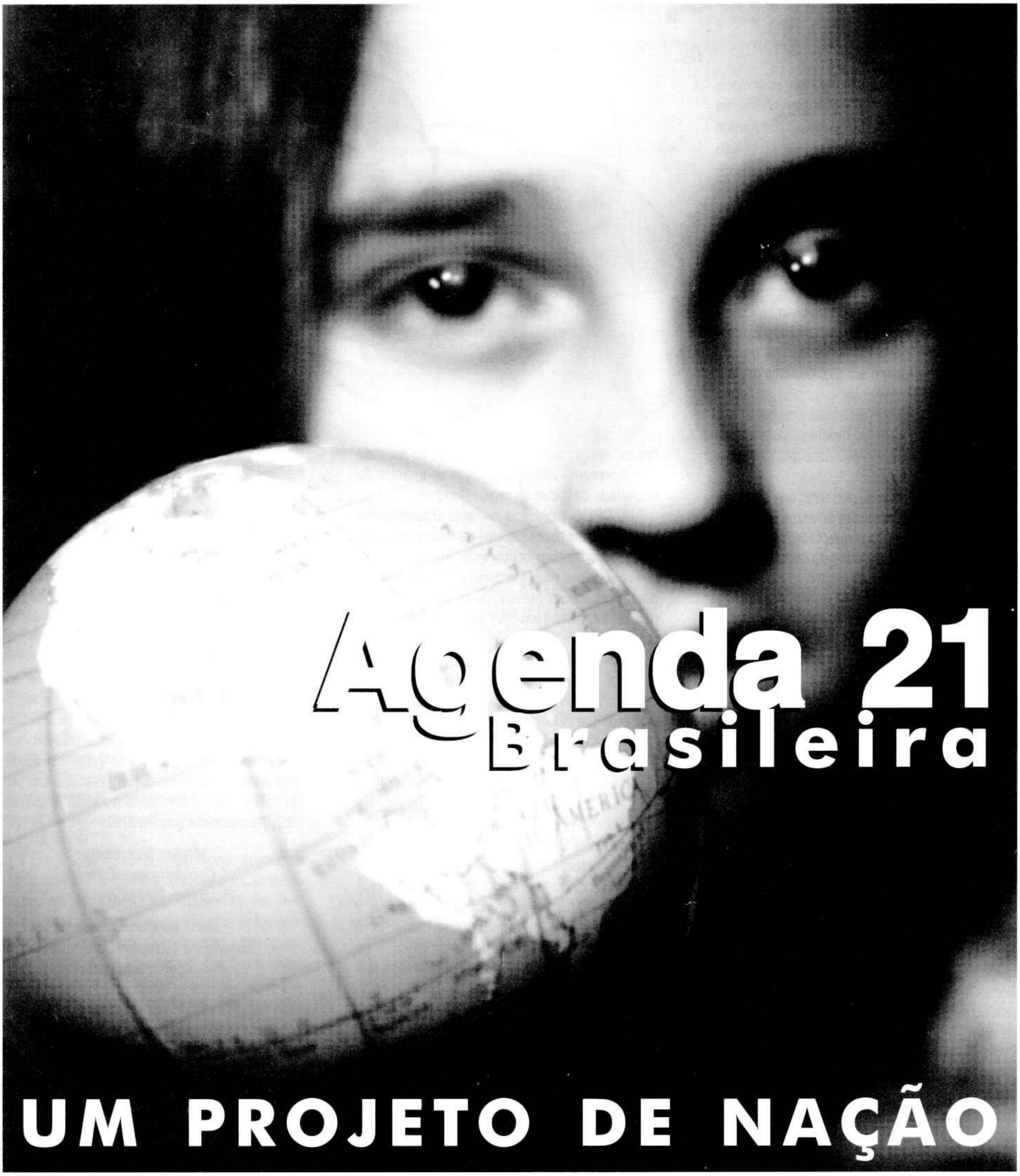
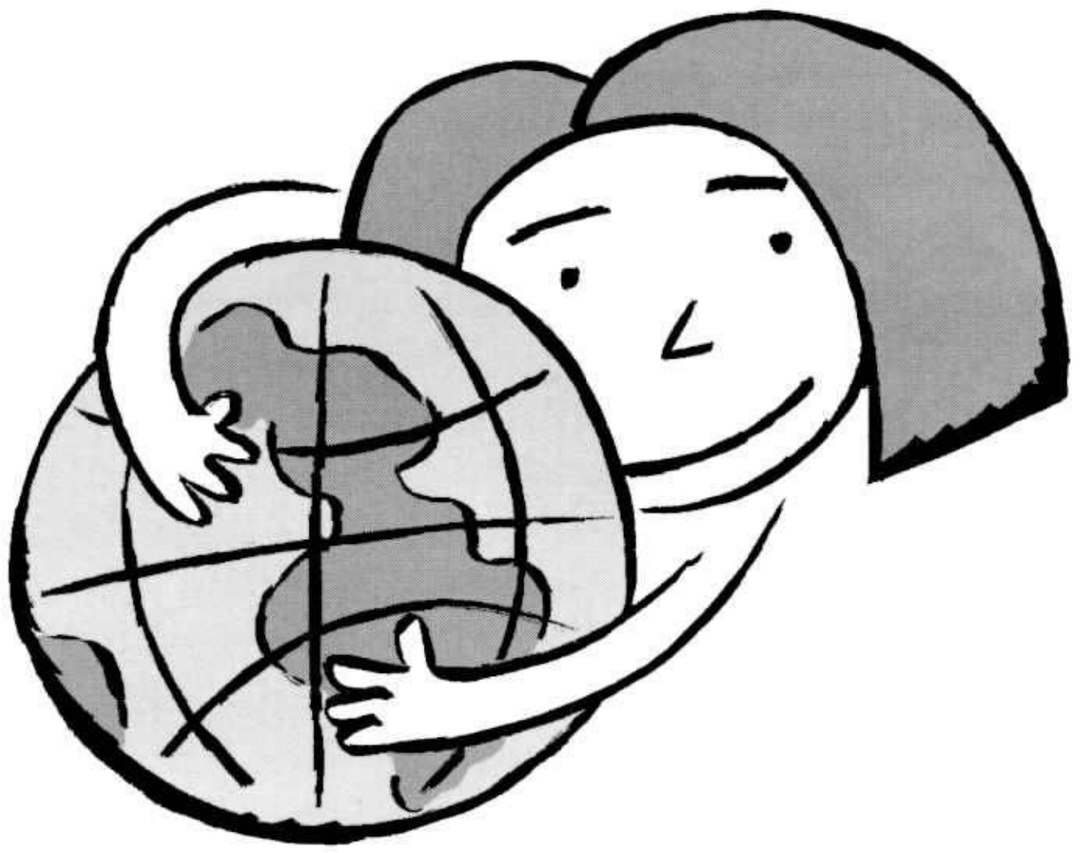


FOTO **CACO XAVIER**

Equilíbrio ambiental e justiça entre as nações



A noção de sustentabilidade tem se firmado como o novo paradigma do desenvolvimento humano. Os países signatários dos documentos e declarações resultantes das conferências mundiais realizadas nesta década* assumiram o compromisso e o desafio de internalizar, nas políticas públicas de seus países, as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável.

A conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, coroa este processo com aprovação de um documento contendo compromissos para mudança do padrão de desenvolvimento no próximo século, denominando-o Agenda 21. Fica resgatado, assim, o termo "agenda" no sentido de intenções, desígnio, desejo de mudança para um modelo de civilização em que predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça entre as nações.

A agenda 21 não é, portanto, um plano de Governo, mas uma proposta de estratégia destinada a subsidiá-lo e a ser adaptada, no tempo e no espaço, às peculiaridades de cada país e ao sentimento de sua população.

O processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira, conduzido pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS - , tem por objetivo redefinir o modelo de desenvolvimento do país, introduzindo o conceito de sustentabilidade e qualificando-o com os tons das potencialidades e das vulnerabilidades do Brasil no quadro internacional.

Mais do que um documento, a Agenda 21 Brasileira é um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual do País, Estados, Municípios e Regiões, e planeja o futuro de forma sustentável. Esse processo de planejamento está envolvendo os chamados parceiros do desenvolvimento sustentável, isto é, os diferentes atores econômicos e sociais e os formadores de opinião vinculados não apenas à questão ambiental, mas também à participação democrática e à representação cível, para a formação de parcerias e compromissos com metas de curto, médio e longo prazo.

Esta publicação apresenta à sociedade as principais estratégias propostas durante o processo de discussão da Agenda 21 Brasileira até o momento. Esse processo de discussão ocorreu no primeiro semestre de 1999, quando foram realizados seis workshops e seminários sobre os seis temas com participação de mais de 800 representantes de diferentes segmentos da sociedade de todas as regiões do país.

A CPDS analisou os seis documentos temáticos aqui apresentados de forma resumida e está produzindo o documento "Agenda 21 Brasileira – Bases para Discussão". O lançamento deste documento, previsto para novembro próximo, será o primeiro passo para a ampliação da discussão com o sociedade.

Assim, as discussões em torno da Agenda não terminam. Ao contrário, permanecem abertas com vistas à construção de um projeto para o Brasil, que poderá contar com a participação de amplas camadas da população.

As propostas surgidas nos debates setoriais serão apresentadas nos cinco seminários regionais, que deverão ser realizados no primeiro semestre do ano 2000. Após a realização desses seminários, a CPDS e o Ministério do Meio Ambiente sistematizarão todas as propostas no documento final da Agenda 21 Brasileira, que será encaminhado à Presidência da República e a Congresso Nacional. Com seu lançamento será iniciada a etapa de implantação da Agenda 21 Brasileira, que deverá refletir, principalmente nas políticas públicas e privadas do país e nos hábitos de consumo dos cidadãos, um novo modelo de desenvolvimento.

É dentro desse ideário, que Programa Radis/Ensp/Fiocruz junta-se à Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional e ao Ministério do Meio Ambiente, para, num esforço de democratizar o debate, publicar nesta edição uma apresentação das interfaces da Agenda 21 Brasileira com a saúde e um resumo dos seis documentos temáticos que buscam formatar um plano estratégico de desenvolvimento sustentável para o País.

Ao publicar esta Tema, o Radis disponibiliza a seus 42 mil leitores a oportunidade de entrarem em contato e refletirem sobre um assunto de suma importância para o setor saúde, na medida em que a implantação da Agenda 21 Brasileira poderá trazer impacto direto à qualidade de vida da população.

A íntegra dos seis documentos de referência, que estão servindo de subsídios para a elaboração da Agenda 21 Brasileira, publicados de forma resumida nesta Tema, podem ser acessados através da home page do Radis (**http://www.ensp.fiocruz.br/**), clicando em "publicações", ou no Ministério do Meio Ambiente (**http://www.mma.gov.br/**).

Álvaro Nascimento
Coordenador e Editor do
Programa Radis/Ensp/Fiocruz

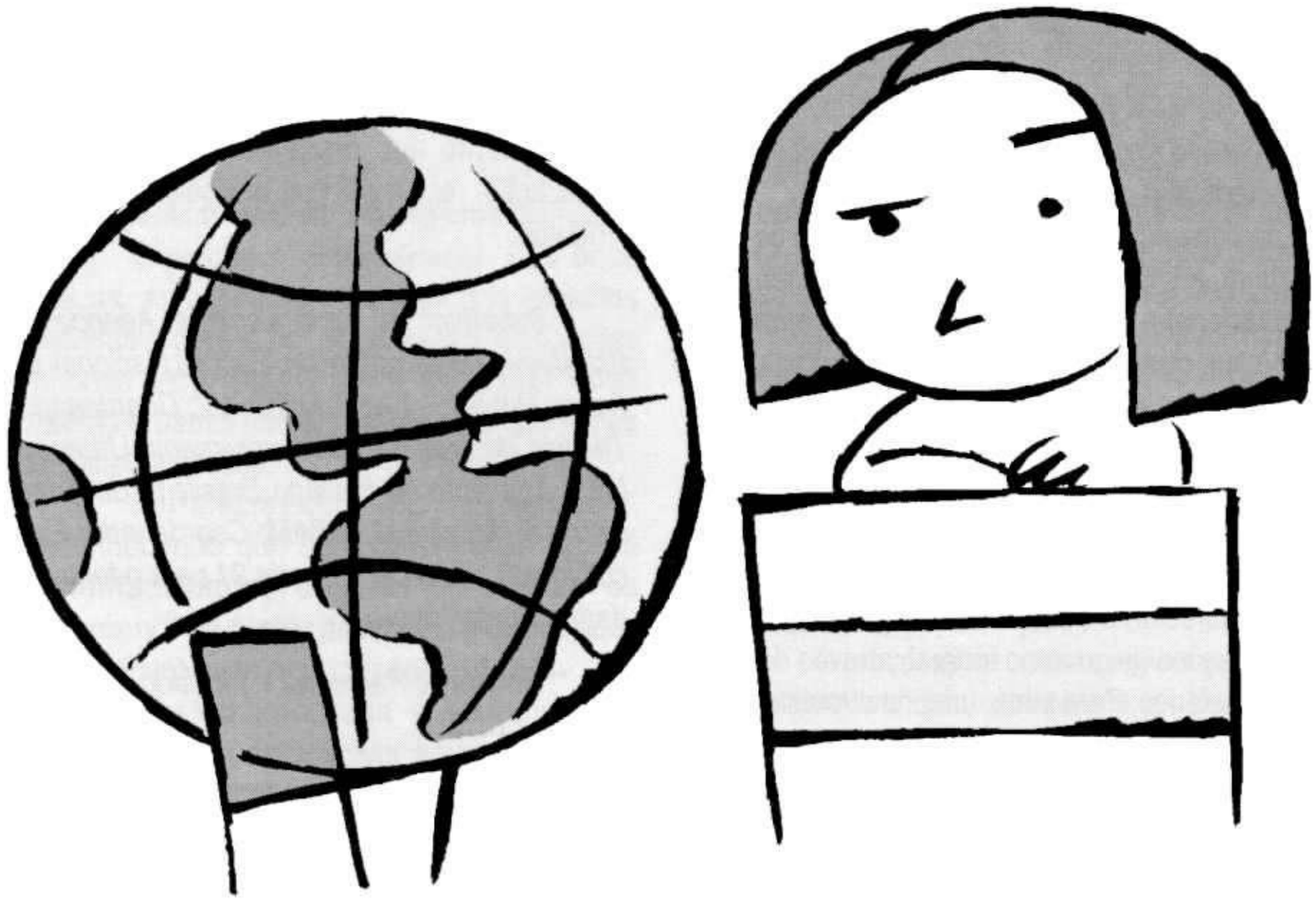
Maria do Carmo Bezerra
Secretária Executiva da Comissão
da Agenda 21 Brasileira

** As principais conferências realizadas pela ONU, na década de 90, foram: Infância em Genebra (1990); Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano no Rio de Janeiro (1992); População e Desenvolvimento no Cairo (1994); Pobreza e Desenvolvimento Social em Copenhague (1995); Assentamentos Humanos Habitat II em Istambul (1996); Mulher em Bijing (1997)*

AGENDA 21 BRASILEIRA

Interfaces com a saúde e perspectivas para sua implementação

VICTOR ZULAR ZVEIBIL *



Compromisso internacional assumido juntamente com 176 países que participaram da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, a partir da Agenda 21 Global então elaborada, o processo brasileiro foi desencadeado, de fato, a partir de fevereiro de 1997, quando foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional. Esta comissão, formada por representantes de vários ministérios e de setores da sociedade civil definiu um programa para Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios do Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 21, programa este composto por quatro projetos e que se iniciou com a definição da metodologia de trabalho para a elaboração da Agenda 21 Nacional. Foram selecionadas seis áreas temáticas que abrangem os vários campos da problemática sócio-ambiental do país, a saber: Cidades Sustentáveis; Redução das Desigualdades Sociais, Agricultura Sustentável; Infra-estrutura e Integração Regional;Gestão dos Recursos Naturais e Ciência e Tecnologia. O Ministério do Meio Ambiente - MMA, como braço executivo dessa Comissão e com recursos do PNUD, produziu termos de referência para cada um desses temas e selecionou, através de concorrência publica, 6 Consórcios, formados por ONGs, Universidades, escritórios técnicos e/ou empresas, que tiveram a responsabilidade de produzir documentos referenciais, debatê-los em workshops e seminários com os vários setores governamentais e da sociedade civil, formulando estratégias e propostas de ação específicas a cada tema.

Em função do curto prazo disponível para o desenvolvimento dos trabalhos e, principalmente, para a mobilização e envolvimento dos vários atores e agentes, foram utilizadas pelos consórcios metodologias diferenciadas para maximizar os espaços de contribuições e debates. Nos temas de Cidades Sustentáveis e Redução de Desigualdades Sociais, por exemplo, o Consórcio Parceria 21 ** incorporou, desde o início dos trabalhos, um grupo dos chamados "cabeças de rede", ligados a grupos sociais especificos, que puderam informar e contribuir com os debates, discussões e posicionamentos de suas redes, evitando assim retrabalhos e recomeços e reconhecendo o acúmulo de conhecimento já gerado na sociedade brasileira. Entre os workshops realizados nas cidades sede dos consórcios e uma série de seminários ocorridos em Brasília, na sede do IBAMA, foram envolvidos algo como 1500 participantes, de diversos setores governamentais – União, Estados e Municípios – e da sociedade civil organizada – ONGs, sindicatos, entidades setoriais e empresários. Além disso, todos os documentos, desde os referenciais, às versões preliminares e final das proposições estiveram e estão disponíveis via INTERNET, com ampla divulgação por essas redes, de maneira que muitas contribuições foram recebidas pelos consórcios ao longo do processo. Na etapa final, como responsabilidade do MMA e da referida Comissão, procede-se à compatibilização dos 6 documentos de estratégias e proposições produzidos na construção final do documento referencial da Agenda 21 Nacional, a ser debatido em amplo seminário, em Brasília.

Os vários temas antes indicados, apresentam inúmeras interfaces com as questões de saúde, especialmente no campo da saúde pública, já que avanços ou retrocessos relativos à gestão do meio ambiente, urbano ou rural, tem impactos diretos na qualidade de vida, no acesso a infra-estrutura e na demanda por serviços de saúde. Desde, por exemplo, a polêmica questão dos alimentos transgênicos, tratada no documento sobre Agricultura Sustentável, ou o controle da poluição difusa de origem agrícola, no documento Gestão dos Recursos Naturais, até aspectos relativos ao transporte coletivo e uso do solo urbano, que implicam maiores ou menores deslocamentos, poluição atmosférica ou uso de energias não poluentes, passando especificamente pelas questões de acesso à moradia e serviços de saneamento, no caso do Cidades Sustentáveis. O documento de Redução das Desigualdades Sociais explicita um conjunto de propostas no campo das políticas sociais, caracterizando e reforçando o papel do Estado na promoção de políticas redistributivas e compensatórias, além de ações focadas a grupos sociais, destacando o "fortalecimento e plena implementação do SUS", das "ações integradas de vigilância e atenção do trabalhador, com o objetivo de garantir ações favoráveis para todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em situação de trabalho informal", e "a incorporação das iniciativas e práticas tradicionais de saúde que emergem da sociedade civil".

É importante destacar a participação de vários profissionais e entidades ligados à saúde pública, entre elas a ENSP, o CONASEMS e a

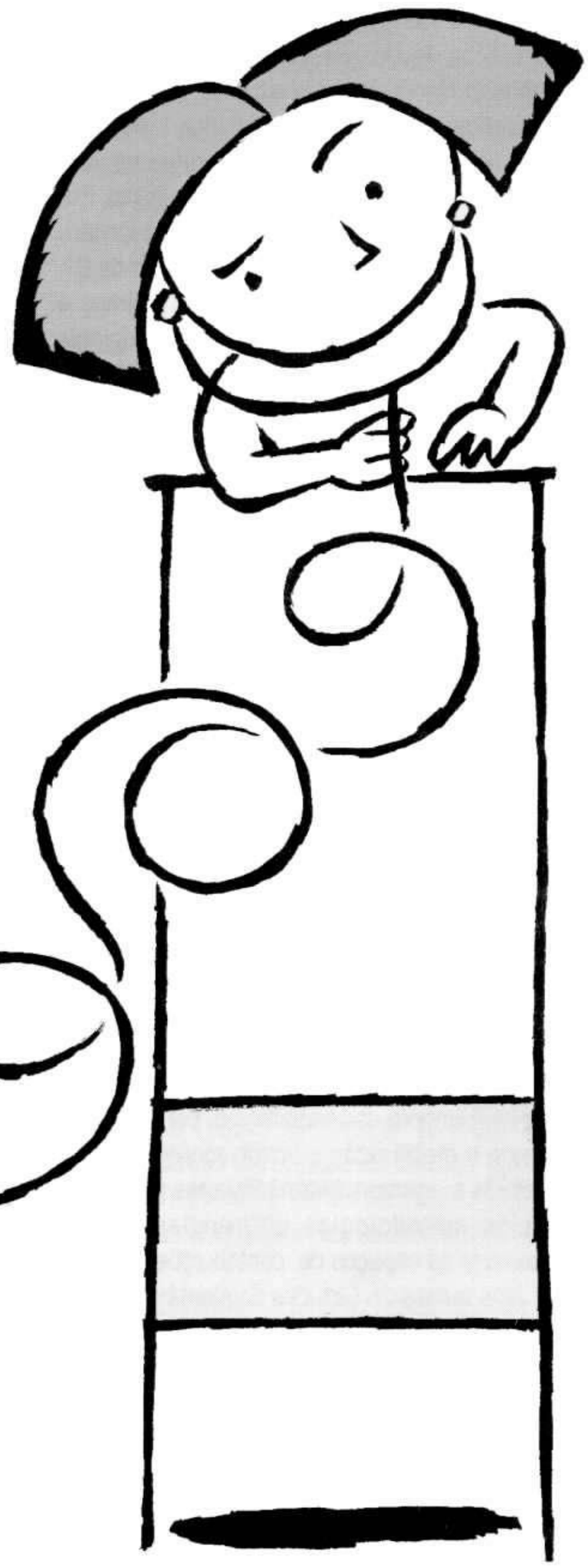
OPAS, desde as fases de diagnóstico e formulação de propostas, até os espaços de debates ocorridos.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, absorvendo a tese de que é possível desenvolver sem destruir o meio ambiente, coloca em questão o atual modelo de desenvolvimento econômico, considerado injusto socialmente e perdulário, do ponto de vista ambiental. Cada um dos seis trabalhos incorporou e ampliou este conceito e o de sustentabilidade, articulando-o com os temas específicos e setoriais tratados. Particularmente nos temas de Cidades Sustentáveis e Redução das Desigualdades Sociais, foram incorporadas as noções de sustentabilidade ampliada, que associa os fatores ambientais aos sociais, e de sustentabilidade progressiva, vista não como um estado, mas como processo a ser perseguido e implementado pela sociedade e governo.

É na perspectiva desse processo que se coloca, afinal, a importância da geração da Agenda 21 Nacional e de como se dará a incorporação de seus princípios, conceitos e estratégias no conjunto das políticas públicas. Não se trata de uma Agenda apenas para o âmbito governamental e federal. Sem dúvida alguma, liderada pelo próprio MMA e pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, espera-se que possa influir e direcionar o conjunto de políticas, programas e ações do governo federal, através dos vários ministérios. Para tanto, um primeiro esforço foi feito, buscando acrescentar e orientar alguns pontos do Plano Plurianual de Investimentos da Presidência da República. Entretanto, trata-se de um processo muito mais amplo, que implica transformação de mentalidades, prioridades e formas de gestão e implementação de políticas, no setor público, mas também nas formas de produção e consumo associadas ao setor privado e ao cidadão. Pode funcionar também como referência e orientação à elaboração de Agendas 21 em escalas regionais/estaduais e locais. Várias cidades têm desenvolvido processos democráticos exemplares de elaboração das Agendas locais, buscando efetivamente direcionar seus planos e políticas para o desenvolvimento sustentável. A multiplicação dessas experiências é um caminho importante para a sociedade civil, visando sua participação e controle da gestão pública, na definição do perfil do consumo e na sinalização aos setores privados relativamente aos processos de produção, reutilização, reciclagem ou disposição final dos produtos.

** Subeditor da Tema Especial Agenda 21 Brasileira, Doutorando da Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ; Coordenador Técnico da área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; Coordenador Executivo do Consórcio Parceria 21 para o tema Cidades Sustentáveis.*

*** Consórcio Parceria 21: formado por IBAM, ISER e REDEH*



Cidades Sustentáveis

Construído com a participação qualificada de atores relevantes do Governo e da sociedade, através de diferentes formas de consulta e debate, o documento Cidades Sustentáveis1 , elaborado pelo Consórcio Parceria 21, tem por objetivo geral subsidiar a formulação da Agenda 21 brasileira com propostas que introduzam a dimensão ambiental nas políticas urbanas vigentes ou que venham a ser adotadas, respeitando-se as competências constitucionais, em todas as esferas de Governo.

Incorpora também os principais objetivos da Agenda 21 e da Agenda Habitat pertinentes ao tema tratado, particularmente os que se referem à promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, assim como os cenários de desenvolvimento enunciados no documento Brasil 2020 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

MARCO TEÓRICO - A partir do exame do conceito, ainda em construção, de desenvolvimento sustentável – firmado na Agenda 21 e incorporado em outras Agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos –, o marco teórico utilizado considera duas noções-chave para o tema Cidades Sustentáveis: a de **sustentabilidade ampliada**, que trabalha a sinergia entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento, e a noção da **sustentabilidade progressiva**, que trabalha a sustentabilidade como um processo pragmático de desenvolvimento sustentável. Distingue, além disso, ao menos, quatro dimensões básicas: ética, temporal, social e prática e indica critérios e vetores de sustentabilidade, paradigma e produto do desenvolvimento sustentável, a serem incorporados pela esfera pública, estatal e privada. A partir de uma revisão expedita da Agenda Habitat, o documento indica as principais estratégias de enfrentamento das questões urbanas ambientais contidas naquele Plano Global de Ação, entre as quais se destacam as relacionadas com: integração setorial e espacial das políticas e ações urbanas; planejamento estratégico; descentralização; incentivo à inovação; custos ambientais e sociais dos projetos econômicos e de infra-estrutura; novos padrões de consumo dos serviços urbanos e fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação.

PREMISSAS

A partir dos conceitos e indicações do marco teórico, foram definidas as premissas que nortearam a realização do trabalho:

a) Crescer sem destruir. O desenvolvimento sustentável das cidades implica ao mesmo tempo crescimento dos fatores positivos para a sustentabilidade urbana e diminuição dos impactos ambientais, sociais e econômicos indesejáveis no espaço urbano.

b) Indissociabilidade da problemática ambiental e social. A indissociabilidade da problemática social urbana e da problemática ambiental das cidades exige que se combinem dinâmicas de promoção social com as dinâmicas de redução dos impactos ambientais no espaço urbano.

c) Diálogo entre a Agenda 21 brasileira e as atuais opções de desenvolvimento. A sustentabilidade urbana deve se inserir no contexto efetivo da conjuntura nacional e influenciar as opções de desenvolvimento do país.

d) Especificidade da Agenda Marrom. A especificidade do ambiente urbano determina que a sustentabilidade urbana dependa basicamente do cumprimento da chamada Agenda Marrom.

e) Inovação e disseminação das boas práticas. As ações de mitigação dos impactos ambientais devem ser equilibradas com ações voltadas para a inovação e valorização das práticas urbanas que apresentem componentes de sustentabilidade.

f) Fortalecimento da democracia. Reconhecendo que sem democracia não há sustentabilidade, deve-se fortalecer os mecanismos de gestão democrática das cidades e o desenvolvimento da cidadania ativa.

g) Gestão integrada e participativa. Necessidade de desenvolver novas formas de gestão urbana, que propiciem a integração das ações setoriais, a participação ativa da sociedade e a mobilização de meios através de novas parcerias urbanas.

h) Foco na ação local. Reconhecendo a eficácia da ação local, deve-se promover a descentralização da execução das políticas urbanas e ambientais.

i) Mudança do enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação ambiental. Deve-se promover a substituição paulatina dos instrumentos de caráter punitivo por instrumentos de incentivo e auto-regulação dos agentes sociais e econômicos.

j) Informação para a tomada de decisão. O conhecimento e a informação sobre a gestão do território e do meio ambiente urbano aumentam a consciência ambiental da população urbana, qualificando-a para participar ativamente dos processos decisórios. Políticas e ações de educação e comunicação, criativas e mobilizadoras, devem contribuir para reforçar todas as estratégias prioritárias de sustentabilidade urbana

DIAGNÓSTICO

Com a finalidade de identificar os pontos de estrangulamento mais críticos para o desenvolvimento urbano sustentável do país, das regiões e das cidades brasileiras, construiu-se, a partir de diagnósticos setoriais para cada um dos subtemas2 , um diagnóstico geral da urbanização brasileira que observa uma tendência de redução do ímpeto de crescimento demográfico para uma taxa de 1,47% a.a., até 2025. Entretanto, os diagnósticos disponíveis evidenciam o agravamento dos problemas urbanos e ambientais das cidades, decorrentes de adensamentos desordenados, ausência de planejamento, carência de recursos e serviços, obsolescência da infra-estrutura e dos espaços construídos, padrões atrasados de gestão e agressões ao ambiente.

Mudanças recentes no processo de urbanização e na configuração da rede de cidades, em função das transformações na dimensão espacial do desenvolvimento econômico, contribuíram para reforçar a heterogeneidade econômica e social no desenvolvimento das regiões e cidades brasileiras. Tal fenômeno se caracteriza por: surgimento de "ilhas" de produtividade, em quase todas as regiões; crescimento populacional mais elevado das "antigas periferias" nacionais, provocando o relativo espraiamento do fenômeno de formação das aglomerações urbanas; padrões relativamente baixos de crescimento metropolitano, sobretudo dos núcleos , e uma importância ainda maior do conjunto de cidades de médio porte.

O processo de conformação da rede urbana brasileira apresenta superposição de um sistema baseado em polarizações com outro, cuja característica principal é o desenvolvimento espacial em forma de eixos. Em que pese o forte caráter polarizador de um conjunto de metrópoles, os investimentos programados por eixos de desenvolvimento contribuem para redesenhar a configuração territorial do país, na medida em que tais investimentos são seletivos, privilegiando espaços dinâmicos e relegando as áreas de baixo dinamismo ou estagnadas. Isso acentua as tendências de concentração da população urbana nas áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, reforçando os desequilíbrios da rede de cidades e agudizando os problemas sociais, urbanos e ambientais dos grandes centros - particularmente porque os investimentos feitos ou programados nesses eixos também não levam em conta os danos ambientais decorrentes.As diferentes escalas de cidades da rede urbana brasileira – regiões metropolitanas e cidades grandes; cidades médias; pequenas cidades; cidades novas da franja pioneira e cidades patrimônio - possuem desafios próprios para o seu desenvolvimento sustentável. No entanto, apesar de suas peculiaridades regionais e locais, todos abrigam, com maior ou menor intensidade, problemas intra-urbanos que afetam a sua sustentabilidade, particularmente os decorrentes de: dificuldades de acesso à terra urbanizada, déficit de moradias adequadas, déficit de cobertura dos serviços de saneamento ambiental, baixa qualidade do transporte público, poluição ambiental, desemprego e precarização do emprego, violência urbana e marginalização social. Apresentam, também, por outro lado, sinais

positivos de desenvolvimento, tais como maior dinamismo econômico e social das cidades, articulação mais ampla entre Governo e sociedade, democratização da esfera pública, fruto de experiências inovadoras e boas práticas de gestão local. Assim, a cidade brasileira do século XXI poderá ser palco de uma vida urbana enriquecida, desde que se operem as necessárias transformações dos padrões insustentáveis de produção e consumo que resultam na degradação dos recursos naturais e econômicos do país, afetando as condições de vida da população nas cidades.

ESTRATÉGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE

A partir dos diagnósticos disponíveis, os consultores temáticos, na formulação de suas respectivas proposições, consideraram, por um lado, a conveniência de propor aperfeiçoamentos nas políticas já em curso no país e, por outro, a necessidade de apontar novas estratégias e instrumentos que assegurem a transição da situação atual das cidades para um futuro mais sustentável. O esforço de sistematização visou integrar e compatibilizar as inúmeras contribuições recolhidas de especialistas, consultores, cabeças de rede, do Grupo de Acompanhamento e dos participantes do workshop e do Seminário Nacional realizados, identificando eventuais lacunas, superposições e conflitos a serem superados, decorrentes de abordagens setoriais e visões distintas sobre a cidade sustentável.

As contribuições apresentadas pelos consultores e cabeças de rede consultados, orientadas metodologicamente por termos de referência e protocolos de consulta, apontam para a necessidade de introduzir mudanças substantivas na formulação e implementação das políticas públicas urbanas - federais, regionais, estaduais e locais – para transformar o quadro de deterioração física, social e econômica e de degradação ambiental que afeta o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras Embora se saiba que, em termos de meio ambiente, determinadas metas só possam ser atingidas a longo prazo, entende-se que os Municípios, os Estados e a União - atuando sempre em parceria com a sociedade - podem introduzir de imediato mudanças nas suas políticas urbanas capazes de gerar resultados até mesmo no curto prazo. Assim, para fins de calibragem temporal das proposições, adotou-se os seguintes horizontes de tempo: imediato (até dois anos), curto prazo (até quatro anos) e médio prazo (até dez anos).

Cabe comentar que o processo de filtragem das propostas e de fixação das estratégias de sustentabilidade considerou, conforme as premissas adotadas, uma conjuntura nacional marcada por dificuldades econômicas, políticas e institucionais, que afetam, em última análise, o processo de desenvolvimento do país e, por conseguinte, das cidades brasileiras. Sendo objetivo do trabalho contribuir para a formulação de políticas públicas e ações, buscou-se identificar propostas de alteração ou introdução de inovações, quanto aos conceitos, prioridades, critérios de alocação de recursos e instrumentos, nas pautas operacionais das áreas/setores que executam a política urbana e/ou condicionam o processo de urbanização em curso.

As propostas enunciadas para cada um dos subtemas indicados pelo Ministério do Meio Ambiente, uma vez sistematizadas e selecionadas através da aplicação de matrizes analíticas desenvolvidas pelos consultores de integração temática, foram consolidadas e ordenadas em quatro estratégias de sustentabilidade urbana, identificadas como prioritárias para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras:

1. aperfeiçoar a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da eqüidade, eficiência e qualidade ambiental;
2. promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade;
3. promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis;
4. desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando a sustentabilidade urbana.

A identificação preliminar do conjunto de estratégias resistiu a uma checagem feita quanto à consistência e à coerência com os princípios da Agenda 21 e Agenda Habitat e com as premissas do trabalho e, também, quanto ao entendimento dos consultores sobre a problemática ambiental urbana.

PROPOSIÇÕES

Para a consolidação e detalhamento destas estratégias, o exame de cada proposição levou em consideração os seguintes fatores: o grau de transversalidade, que sinaliza o seu potencial de integração temática; o horizonte de tempo necessário à sua implementação e o âmbito institucional responsável pela sua adoção.

Na **Estratégia 1**, que trata da regulação do uso e ocupação do solo urbano e do ordenamento do território, foram agrupadas 15 propostas, entre elas:

a) fortalecimento da dimensão territorial no planejamento governamental, nos três níveis de Governo, destacando a importância da articulação entre as políticas, programas e ações de cooperação entre os diferentes órgãos e setores de Governo. São ressaltadas a necessidade de uma política nacional de ordenação do território e a importância das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto da rede urbana brasileira;

b) produção, revisão, consolidação e implementação de instrumentos legais federais, estaduais e municipais de maneira a ajustá-los às necessidades surgidas em decorrência dos processos de urbanização acelerada do país, bem como às novas pautas de desenvolvimento endossadas pelo Estado e pela sociedade, em particular quanto ao direito ambiental e à função social da propriedade;

c) políticas e ações de acesso à terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional, através do combate à produção irregular e ilegal de lotes, de parcerias com o setor empresarial privado e com a população, de linhas de financiamento para locação social, do aproveitamento dos estoques de terras e habitações existentes e da recuperação de áreas centrais para ampliar o acesso à moradia;

d) melhoria da qualidade ambiental das cidades, através de ações preventivas e normativas de controle dos impactos territoriais dos investimentos públicos e privados, do combate às deseconomias da urbanização, da elaboração de planos e projetos urbanísticos integrados com as ações de transporte e trânsito, da adoção de parâmetros e normas voltados para a eficiência energética, conforto ambiental e acessibilidade, da ampliação das áreas verdes e das áreas públicas das cidades, da conservação do patrimônio ambiental urbano, tanto o construído quanto o natural e paisagístico.

A **Estratégia 2** é voltada para o desenvolvimento institucional e fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão ambiental urbana. Preconiza a associação direta de melhoria da gestão urbana a instrumentos de transparência da Administração Pública e tem como a efetiva participação da sociedade civil nos processo decisórios, num conjunto de 15 propostas direcionadas para:

a) aspectos espaciais do planejamento e gestão, envolvendo a necessidade de planejamento e políticas nas várias escalas e adequados às características regionais, da rede urbana e locais, reforçando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e identificando competências, assim como necessidades de integração intergovernamental para fiscalização e controle ambiental;

b) institucionalização dos órgãos, processos, mecanismos e instrumentos de gestão, garantindo a incorporação da dimensão ambiental nesse conjunto, fortalecendo a democratização e a efetiva participação da sociedade nos processos e consolidando instrumentos e padrões de informação, monitoramento, fiscalização e controle públicos;

c) política habitacional, incorporando os aspectos de sustentabilidade ambiental nos programas, projetos e empreendimentos que se associam à geração de emprego e renda, ao uso de tecnologias inovadoras e de revalorização das técnicas tradicionais, à preocupação com a geração de recursos para manutenção e ampliação, considerando as especificidades e diversidades dos grupos sociais envolvidos;

d) saneamento ambiental, voltadas para a necessidade de avanços no campo da regulação, garantindo a flexibilidade nas formas de gestão pelos Municípios, linhas de financiamento que priorizem os agentes mais adequados aos objetivos de universalização do atendimento e qualidade ambiental na prestação dos serviços;

e) transporte e trânsito, envolvendo os aspectos de gestão e operação dos sistemas através da parceria público-privada e participação da população nas decisões e fiscalização;

f) integração entre as políticas urbanas e rurais, visando a complementaridade das atividades e a redução dos impactos ambientais provocados nessas duas esferas, seja pelos perfis de produção e consumo, pela poluição e contaminação geradas ou pelos fluxos de população.

A **Estratégia 3** trata da mudança de padrões de produção e consumo da cidade. Os objetivos estão no seu enunciado: redução de custos e desperdícios; fomento de práticas sociais e tecnologias urbanas sustentáveis. O conjunto das diretrizes e propostas procura cobrir estes objetivos o mais amplamente possível, sugerindo e combinando uma série de instrumentos sociais, tais como os de ordem cultural (comunicação, capacitação, educação ambiental); política (fóruns de desenvolvimento, conselhos nacionais e locais, Congresso Nacional, câmaras estaduais e locais); legal, (Lei dos Recursos Hídricos; Lei dos Crimes Ambientais); econômica (incentivos e créditos como o ICMS Ecológico, o Protocolo Verde); tecnológica (promovendo e difundindo tecnologias eficientes); institucional (fortalecendo órgãos de gestão ambiental e de defesa do consumidor).

A estratégia reúne 15 propostas, que se referem ao seguinte leque de problemas e necessidades:

a) combater o desperdício e promover o consumo sustentável junto aos agentes econômicos, ao setor público e à população em geral;

b) arbitrar padrões e indicadores capazes de orientar o planejamento urbano e o monitoramento das práticas de produção e consumo sustentáveis, tanto por parte do setor público quanto do privado;

c) estabelecer rotinas de auditorias ambientais no setor público e usar o poder de compra do Estado para induzir o mercado de bens e serviços a adotar padrões de qualidade ambiental;

d) promover mudanças nos procedimentos utilizados para lidar com assentamentos e com projetos habitacionais, passando a levar em consideração o conforto, a qualidade ambiental e a ecoeficiência, com o máximo aproveitamento de materiais reciclados e apropriados;

e) reduzir as perdas crônicas no sistema de saneamento e modernizar a política tarifária, garantindo água mais barata e de melhor qualidade, bem como melhorando os indicadores de saúde ;

f) evitar e reduzir a geração de resíduos, de despejos e emissões de poluentes, nas áreas urbanas e do entorno, por parte das indústrias;

g) reduzir a queima de combustíveis fósseis e promover a eficiência energética contribuindo para a mudança da matriz energética e para o combate ao "efeito estufa";

h) promover uma maior integração entre o rural e o urbano, desenvolvendo atividades agrícolas e não-agrícolas voltadas para este fim;

i) gerar empregos e renda contribuindo para diminuir as desigualdades existentes, aproveitando, sempre que possível, os programas decorrentes das quase 90 ações recomendadas para operacionalizá-los através de mecanismos que combinem sustentabilidade econômica e social.

A Estratégia 4, que propõe a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais, incorpora, principalmente, a concepção de que pode e deve ser utilizado um amplo conjunto de instrumentos econômico-fiscais, tributário-financeiros, de financiamento e outros - pelos vários níveis de Governo, de maneira a incentivar ou inibir atividades urbanas e industriais em função das políticas e resultados ambientais requeridos. Apresenta seis propostas voltadas para:

a) cobrança pelo uso dos recursos naturais, de maneira a ampliar os recursos financeiros disponíveis, reduzindo o comprometimento dos orçamentos governamentais com os problemas ambientais e direcionando-os para ações redistributivas, de maneira a permitir que os mais pobres possam usufruir de forma socialmente eqüitativa da qualidade ambiental e gerando sustentação para as atividades de manutenção que possam aumentar oportunidades de trabalho e renda;

b) aperfeiçoamento do sistema tributário nos três níveis de Governo, criando incentivos econômico-tributários, como o ICMS ecológico e outros estímulos extrafiscais indutores de comportamentos ambientalmente sustentáveis pelos agentes públicos e privados;

c) promoção da competitividade da indústria brasileira, com alterações de processos e produtos capazes de enfrentar as restrições ambientais associadas ao comércio exterior e aos acordos globais, utilizando recursos resultantes da criação de Fundo Ambiental da Indústria, lastreado em impostos sobre a poluição;

d) novos critérios para o financiamento do setor de transportes, incorporando e condicionando os investimentos aos aspectos ambientais no sentido da priorização de sistemas de transporte coletivos de massa, associados a redes integradas, e incentivando a busca de recursos alternativos de financiamento pelos poderes locais;

e) utilização de critérios ambientais para compra de bens e serviços pelo setor público, visto ser este, nos três níveis de Governo, um importante impulsionador da economia e, portanto, indutor do perfil dos produtos e serviços;

f) recuperação da parcela de valorização fundiária resultante dos investimentos públicos em infra-estrutura e melhorias urbanas que permitam gerar recursos para programas habitacionais e de melhoria do meio ambiente construído.

RECOMENDAÇÕES

Com a finalidade de assegurar o êxito da missão da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, no que se refere à sustentabilidade das cidades, o documento apresenta algumas recomendações de iniciativas e providências a serem tomadas no âmbito federal:

a) Seja reforçada a descentralização das políticas públicas ambientais e urbanas, respeitado o princípio da subsidiaridade, acompanhando a delegação de funções da necessária transferência de recursos, considerando que compete ao Município a gestão democrática da cidade sustentável.

b) Sejam promovidas, em benefício das cidades sustentáveis, as indispensáveis articulação, compatibilização e integração das políticas e ações públicas federais que afetam o desenvolvimento urbano sustentável.

c) Sejam regulamentados os dispositivos constitucionais que dispõem sobre matéria de interesse das cidades e sua sustentabilidade, em particular o artigo 182 da Constituição Federal.

d) Seja agilizada a aprovação dos estatutos legais em tramitação no Congresso Nacional, que tratam de matéria de interesse do desenvolvimento urbano e da sustentabilidade das cidades, bem como seja feita a revisão dos instrumentos legais, normativos e de regulação de iniciativa federal visando incorporar a dimensão ambiental nas políticas urbanas.

e) Sejam definidas, institucionalizadas e adotadas formas mais efetivas de cooperação intergovernamental, entre a União, os Estados e Municípios, que assegurem as necessárias condições políticas e institucionais de implementação da Agenda 21 em todos os níveis.

f) Sejam reconhecidas e apoiadas particularmente as iniciativas de construção e implementação de Agendas 21 locais, envolvendo os Municípios e os atores relevantes da sociedade, estimulando a sua multiplicação em todo o país.

g) Seja considerada na formulação do Programa Plurianual de Ação - PPA para o período 2000 - 2003, em especial nas Opções Estratégicas 2, 3 e 4, a inclusão dos macroobjetivos e diretrizes específicas referentes ao desenvolvimento urbano, com a finalidade de assegurar os meios de implementação de políticas urbanas e ações necessários à sustentabilidade das cidades.

h) Seja promovida a ampla divulgação em todo o território nacional do documento de referência Cidades Sustentáveis, dirigida especialmente aos Municípios, visando a mobilização dos dirigentes municipais e da sociedade local em torno de suas propostas para o desenvolvimento sustentável das cidades.

A expectativa é de que o conjunto de estratégias e respectivas propostas, indicados neste documento, sejam incorporados à Agenda 21 brasileira e efetivamente implementados pelo Governo e pela sociedade, contribuindo para alcançar, ao final de dez anos, novos padrões de sustentabilidade para as cidades brasileiras, melhorando as condições de vida urbana da população.

Relatório produzido pelo Consórcio Parceria 21: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Social de Estudo da Religião (Iser) e Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh).

Redução das Desigualdades Sociais

Este trabalho enfatiza a urgência de resgatar a dívida social crônica do país e se reconhece que a agenda para reduzir as desigualdades sociais está contemplada em diversos documentos oficiais. Em um cenário político de transição e de Reforma do Estado, a grande questão que orienta este trabalho está em articular propostas para superar o descompasso entre o discurso e a prática.

A Agenda 21, resultado fundamental da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), cristalizou a essência do conceito de desenvolvimento sustentável, combinando ao mesmo tempo pragmatismo e utopia. Trata-se, portanto, de um referencial contemporâneo, com o qual o objeto deste trabalho - redução das desigualdades sociais - passa a dialogar numa via de mão dupla, constatando que a relação humana com o meio ambiente chegou a um ponto de estrangulamento que exige repensar valores, práticas e políticas e a conformação de um novo paradigma, o qual, por sua vez, não comporta os níveis de desigualdade atuais.

O aspecto de convergência de agendas, propiciado pelo conceito de sustentabilidade ampliada, permite um espaço comum de articulação de setores, políticas e programas que emergem do conjunto de conferências de cúpula da ONU ocorridas nesta década e que estão no cerne da questão das desigualdades sociais e da conquista de um modelo sustentável de desenvolvimento.

As peculiaridades da realidade brasileira - complexa, dinâmica e desigual - levaram a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 a adotarem o conceito de sustentabilidade ampliada, definindo-o como o instrumental apropriado para operar, no médio prazo, a transição do estágio atual de desenvolvimento do país para uma sociedade sustentável.

A AGENDA 21 COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO BRASIL

A Agenda 21 estimula novas formas de planejamento e gestão, permitindo que tanto o Governo quanto a sociedade potencializem o capital social existente no país, concebido em suas diversas modalidades de associativismo, emergentes do Terceiro Setor, produzindo novos atores e novas institucionalidades. Todavia, a consolidação desses novos modelos de planejamento e gestão exige a promoção das capacidades individuais e institucionais, respondendo, assim, ao difícil problema colocado pelo despreparo de indivíduos e, conseqüentemente, das instituições orientadas para fins públicos, tanto dentro quanto fora do Estado. Trata-se, portanto, de considerar a relevância do capital humano como fator do desenvolvimento.

RAÍZES HISTÓRICAS DAS DESIGUALDADES

Na constituição da nação brasileira prevaleceu um modelo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural concentrador de riqueza e poder. Ademais, ao caráter estruturalmente concentrador do modelo, ao longo da história, adicionaram-se diversos outros fatores produtores e reprodutores de desigualdades sociais. Mesmo numa análise não aprofundada deste processo, é possível reconstituir determinados nexos, entre passado e presente, que explicam a gênese e a recorrência de algumas manifestações de desigualdade que precisam ser enfrentadas.

DA TERRA DOS ÍNDIOS À TERRA DE ÍNDIO

O momento do descobrimento e os primeiros passos da ocupação territorial, puseram em evidência o conflito de interesses entre a população colonizadora, predominantemente portuguesa e a população original, genericamente chamados de índios. Para assegurar uma ocupação territorial a longo prazo, era preciso "pacificar", as tribos indígenas e garantir sua sujeição à Coroa. Utilizando uma forma então tradicional de controle social, missões de ordens religiosas foram incumbidas da tarefa.

A política missionária foi sucedida, no século XVIII, pela política Pombalina, que mudou a concepção de território, conferindo prioridade à ocupação e à exploração indiscriminada das áreas e bens naturais nelas contidas e imprimia nas mentes dos índios, colonos de outras origens e vizinhos rivais, vistos com inimigos e presas de escravidão e guerra, uma presença portuguesa, no sentido de controlar e manter o território no longo prazo. A Carta Régia de 1798 extinguiu os aldeamentos indígenas, tornando livre a exploração de recursos naturais ali existentes. No reinado de D. João VI no Brasil, o aparteamento dos povos indígenas agravou-se com a declaração das guerras de extermínio às tribos que opunham resistência à incorporação de suas terras à colonização. "A política oficial não admitia como decorrência da ocupação indígena o seu direito à terra".

Só em 1910, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios fala-se sobre "terra de índios", garantindo-se, entre outras coisas, a efetividade da posse de seus territórios e o usufruto das terras demarcadas que lhe forem concedidas. Hoje, a população indígena é de aproximadamente 300 mil pessoas, perfazendo 0,2% da população brasileira; os povos indígenas detêm 563 áreas de terras, com uma extensão de 102.126.269 ha, que equivalem a 12% do território nacional., mas a inserção social e cultural dos povos indígenas ainda esta longe de ser resolvida.

POPULAÇÕES NEGRAS: ESCRAVIDÃO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E RESGATE CULTURAL

No contexto da política Pombalina a expansão da população escrava africana, tida como mais produtiva do que a indígena, foi considerada essencial . As fronteiras sociais passaram então a se ancorar, sobretudo, na escravidão de variados grupos de afro-descendentes. O trabalho escravo, base da economia colonial, impôs a sujeição física, cultural, econômica, social e política dos negros e mulatos impedindo-lhes qualquer possibilidade de mobilidade social, melhoramento econômico e participação política.

A Declaração da Independência, a Libertação dos Escravos com a Lei Áurea ou a Proclamação da República provocaram importantes mudanças sociais e políticas, mas não foram capazes de reverter as desigualdades sociais que caracterizaram a Colônia. Os ex-escravos e seus descendentes tiveram que enfrentar as limitações sociais herdadas da escravidão. Em 1850, com a Lei número 601 (Lei de Terras), a propriedade fundiária consolida-se como um indicador da concentração do poder econômico e político. Por isto, mesmo com grandes extensões de terras disponíveis para o cultivo, a grande maioria dos ex-escravos não pôde se transformar em pequenos agricultores. Uma parte significativa ficou como agregada nas fazendas e hoje está diluída entre as populações sem terra.

Contudo, certos grupos de ex-escravos conseguiram permanecer na terra. organizada em antigos quilombos, portanto, com terra, embora na maioria sem titulação. Estas populações são denominadas quilombolas e têm - segundo os artigos 215 e 216 da Constituição e o artigo 68 ADCT - assegurados seus direitos nos territórios culturais que foram recentemente identificados e estão em processo de inclusão nos programas do Governo Federal.

Os ex-escravos que, após a Abolição, foram para as cidades onde estavam as primeiras indústrias, chegaram sem qualificação profissional, sem recursos econômicos próprios, enfrentando a discriminação social, e sem representação política capaz de defender seus interesses específicos, engrossando o contingente de membros das "classes perigosas", as quais eram consideradas uma ameaça à nascente sociedade industrial no Brasil. Mas, no interior das "classes perigosas" operavam-se outras diferenciações. Ali também estavam outros homens livres, sobretudo os brancos trabalhadores migrantes europeus. No âmbito da concorrência própria à conformação do mercado de trabalho, explicitou-se um tipo específico de hierarquização interna aos subalternos.

INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA: FONTE PRODUTORA DE DESIGUALDADES SOCIAIS E DE EXPLORAÇÃO PREDATÓRIA DE RECURSOS NATURAIS

A passagem da economia agroexportadora colonial para a nova ordem econômica industrial reafirmou certos limites da capacidade de incorporação de vários segmentos da sociedade brasileira à cidadania, assim como reafirmou as raízes das desigualdades, acrescentou outros próprios à sua nova dinâmica. O processo de diversificação da estrutura produtiva do Brasil ganha seu impulso definitivo após 1930. O início da industrialização brasileira foi resultado tanto da política de "substituição de importações" determinada pelas dificuldades de abastecimento do mercado interno, que coincide com o início da 2ª Guerra Mundial, quanto das políticas de desenvolvimento acelerado adotadas por sucessivos Governos brasileiros. Dessa forma, investimentos em infra-estrutura, a atração do capital externo; a ampliação e o redirecionamento das fronteiras do desenvolvimento nacional, a política de gasto público inflacionária resultaram em expressiva sofisticação da atividade econômica no Brasil

No entanto, o desenvolvimento industrial não resultou em mudanças significativas na configuração da pirâmide social. Em resumo, na prática, em nossa história industrialização e desenvolvimento social foram cada vez mais se dissociando.

DESIGUALDADES ESPACIAIS E DESEQUILÍBRIO REGIONAL

O processo de desenvolvimento brasileiro também produziu diferenciações e discursos regionais. A literatura sobre o tema demonstra como a valorização social de apenas um tipo de "equilíbrio", baseado na perspectiva de desenvolvimento industrial, faz com que as desigualdades espaciais sejam lidas como evidências de desequilíbrio regional.

O caso do Nordeste não esgota a questão, mas é exemplar. Como afirma Penna, o elemento básico do discurso regionalista é "a homogeneização (simbólica) do espaço, tecida sobre a idéia de crise". Neste discurso, produzido pela elite educada da região, o Sul aparece como espaço-obstáculo e ao Estado são dirigidas as reivindicações da região mais pobre do país. A criação da SUDENE, em 1959, expressa as esperanças desenvolvimentistas de que a modernização econômica modificaria as relações de poder no Nordeste. Contudo, vários estudos mostram como a SUDENE esteve capturada por interesses de grupos econômicos regionais que - associados a grupos do Centro-sul e com empresas internacionais - se valeram de subsídios estatais para se reciclar, crescer e diversificar seus interesses, sem efeitos notáveis nas transformações sociais esperadas.

DICOTOMIAS CAMPO E CIDADE

Enquanto palavra de ordem a Reforma Agrária apareceu como remédio contra o latifúndio desde os anos 30. Nos anos 60 a Reforma Agrária tornou-se uma das "Reforma de Base" e informou as práticas e os projetos desenvolvimentistas de diferentes instituições, partidos políticos, movimentos e personagens.

O golpe militar interrompeu este processo. Reprimiu as Ligas Camponesas do Nordeste e marcou uma certa descontinuidade em relação às organizações sindicais de trabalhadores no campo. Porém, a idéia de Reforma Agrária não foi descartada, mas assumiu nova feição a partir do estabelecimento (em 1964) do Estatuto da Terra, que buscou domesticar seu significado. Em 1972, foi criado o Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA), iniciando-se o projeto de colonização. Enquanto isto o movimento sindical de trabalhadores rurais, através da CONTAG, elegeu a Reforma Agrária como cimento unificador para a diversidade de categorias entre os trabalhadores rurais. Era a distância entre o país real e o país legal que tornava-a objeto de luta sindical nos anos de chumbo do regime militar.

Ainda durante o regime militar a agricultura passou por um processo de "modernização con-

servadora", que permitiu, nos anos 70, o aumento da concentração fundiária - seja como base para a agroindústria voltada para a exportação seja como "reserva de valor", onde a terra tornava-se um ativo financeiro.

A concepção desenvolvimento/industrialização, que prevaleceu em relação à questão agrária, contribuiu para a aceleração da urbanização da população do país, com o acirramento do esvaziamento demográfico do campo brasileiro. Por outro lado, como à migração campo/cidade não correspondeu a capacidade de absorção de mão-de-obra pelo setor industrial, o fenômeno da "urbanização" se fez acompanhar pelo surgimento dos cinturões de pobreza e miséria nos grandes centros urbanos. Assim, tornou-se expressa na paisagem das cidades a segregação espacial dos pobres, que ocupando os lugares mais insalubres e não servidos de infra-estrutura, contribuíram para o agravamento das condições do meio ambiente das cidades, estabelecendo, assim, uma trágica relação de causação circular.

"REVOLUÇÃO CONSERVADORA": O REGIME MILITAR E SUAS VIAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO BRASIL INDUSTRIAL

Durante os governos militares pós-1964, as transformações operadas na estrutura da sociedade brasileira produziram uma espécie de "revolução conservadora", ou seja, em pouco tempo, a modernização capitalista acelerada da economia do país o colocou na condição de 8ª economia do mundo ocidental. Mas, este expressivo processo de industrialização não produziu um desenvolvimento equilibrado da sociedade brasileira. Ao contrário, todos os dados disponíveis apontam para o agravamento dos problemas de concentração de renda, de miséria e de exposição a riscos ambientais.

Portanto, no corpo do trabalho, quando nos referirmos à desigualdade social brasileira estaremos sempre falando sobre a específica articulação que conjuga herança histórica e padrões recentes de desenvolvimento. É no âmbito desta articulação que fatores econômicos, políticos e culturais transformam-se em mecanismos produtores e reprodutores de desigualdades sociais.

A DESIGUALDADE SOCIAL BRASILEIRA

Identificados os fatores causais das desigualdades, se focalizará aqui o cenário atual e as tendências que, a partir de várias ângulos, podem ser visualizadas na dinâmica social e que conformam os desafios concretos que devem ser enfrentados.

O COMPONENTE REGIONAL

Os dados mais gerais sobre as desigualdades sociais no Brasil se referem às cinco regiões. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD-IPEA (1996), a pobreza no Brasil tem um forte componente regional, sendo mais elevadas as proporções no Norte (43%) e no Nordeste (46%), reduzindo-se em direção ao Sul.

Uma comparação entre os números disponíveis para o Nordeste e para as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro pode ser ilustrativa. No Nordeste estão 19% dos pobres do país, no Rio de Janeiro e São Paulo estão 16%. No Nordeste rural, o tamanho das famílias pobres é maior; a ocupação na agropecuária (82%) revela a predominância de baixa incorporação tecnológica. Os homens predominam como chefes de família, e são, na sua maioria, analfabetos; o desemprego, revela-se quase inexistente; 45% das crianças não estão na escola; 55% das famílias não têm água encanada e 98% não dispõem de esgotamento sanitário. Nas metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo, a pobreza expressa diretamente a dinâmica mais geral da economia. As famílias são menores e 29% das famílias pobres têm uma mulher como chefe. O percentual de chefes de família analfabetos é incomparavelmente mais baixo do que o do Nordeste. A maioria dos pobres trabalha nos setores de comércios e serviços e a taxa de desemprego é de 14%. O acesso à eletricidade e ao abastecimento de água é praticamente universal.

A DINÂMICA POPULACIONAL

O Brasil passou, nas últimas décadas, por importantes transformações na estrutura e na dinâmica da sua população. Este processo foi marcado, de um lado, pela progressiva diminuição da taxa de mortalidade e, de outro, por uma drástica queda na taxa de fecundidade das mulheres em idade reprodutiva, que caiu de 5,8, em 1970, para 2,3 filhos/mulher atualmente, fazendo com que a taxa de crescimento da população como um todo se situe hoje em 1,4% a/a,.

Por sua vez, as taxas de mortalidade infantil e de esperança de vida também evoluíram positivamente refletindo uma progressão nas condições gerais de vida da população brasileira.

Estes indicadores, que devem ser observados à luz das diferentes manifestações e dinâmicas demográficas regionais, refletem mudanças significativas na pirâmide etária e na estrutura das famílias e geram importantes conseqüências para a formulação de políticas públicas na esfera social nas próximas décadas.

DIMENSÕES E FATORES PARA CONSTRUIR NOVOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A desigualdade social brasileira é multifacetada e sua complexidade deve ser considerada na formulação de políticas publicas:

- Mortalidade infantil, mortalidade e esperança de vida

Embora venha caindo de maneira significativa nos últimos dez anos, a mortalidade infantil é ainda cerca de cinco vezes maior que a dos países desenvolvidos.

- Concentração/ distribuição de renda

A pobreza extrema, ou indigência, deve atingir hoje cerca de 26 milhões de brasileiros, sem renda suficiente para satisfazer sequer suas necessidades básicas de alimentação. No entanto, chega a aproximadamente ao dobro desse valor o contingente atual de pessoas que podem ser consideradas pobres. Apesar de se verificar uma tênue tendência de desconcentração, em 1995, a renda média dos 10% mais ricos era ainda quase 30 vezes maior do que a renda média dos 40% mais pobres.

- Situação educacional

Nos diferentes indicadores relacionados à educação, ao mesmo tempo causa e conseqüência da desigualdade, observa-se que o analfabetismo atinge cerca de 1,5 milhão de jovens entre 15 e 19 anos e 14 milhões de adultos. Por outro lado, apenas 17% da população entre 15 e 19 anos estavam matriculados no ensino médio e 11,5% dos jovens na faixa entre 20 e 24 anos cursavam o ensino superior.

- Uso de trabalho infantil

Cerca de 3,6% das crianças de cinco a nove anos e 18,7% das crianças de 10 a 14 anos - totalizando 3,8 milhões de crianças (em dados de 1995) - ainda são obrigadas a trabalhar.

- Condições de moradia

Mais de 16 milhões de brasileiros não têm casa, e, no que toca ao usufruto dos serviços de água, constata-se que "os sistemas públicos de abastecimento de água atendem a 67% da população brasileira e 88% da população urbana do país. Por sua vez, "apenas 31% da população brasileira são atendidos com esgotamento sanitário. Apenas 8% de todo o esgoto produzido tem tratamento adequado.

FATORES DETERMINANTES DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL

A EDUCAÇÃO COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA

A melhoria do sistema educacional é um fator fundamental para reduzir a pobreza, e as desigualdades sociais em suas diversas manifestações. As mudanças requeridas no mundo contemporâneo exigem que a educação se dê, cada vez mais, o tempo todo e nos mais diferentes espaços.

A ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA: O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE

Um lugar especial cabe ao desenvolvimen-

to da indústria, cujo padrão adotado ao longo dos últimos 60 anos tem se caracterizado pela insustentabilidade, dependência dos subsídios do Estado, distribuição desigual da riqueza no território, o mau aproveitamento e a destruição de recursos ambientais, além de não ter sido capaz de gerar empregos na qualidade e quantidade necessárias para absorver o contingente de mão-de-obra que anualmente chega ao mercado de trabalho e de promover o desenvolvimento tecnológico de bases nacionais.

O PAPEL DO ESTADO

O papel desempenhado pelo Estado - nas esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e no âmbito dos três níveis de Governo -, não deve ser desconsiderado, como fato gerador e perpetuador de desigualdades sociais e ambientais. Em particular por sua contribuição ao descontrole do gasto público e à continuidade de práticas clientelísticas e patrimonialísticas na gestão dos recursos.

Sem negar a importância ou a centralidade do Estado como ator e promotor do desenvolvimento no Brasil, é preciso não desconhecer os efeitos perversos do modelo econômico e de intervenção estatal adotado nas últimas décadas.

POLÍTICAS SOCIAIS: PRÁTICAS E DESAFIOS

Mesmo com a redemocratização e a Constituição de 1988, quando se verifica uma grande evolução nos debates referentes às desigualdades sociais e às necessidades postas pelas agendas internacionais no sentido da busca de um projeto de desenvolvimento sustentável para o país e efetivamente amplia-se a participação social no que se refere à coisa pública, heranças do período, centralista e autoritário, do regime militar ainda emolduram o cenário da institucional onde se inscrevem a formulação e a implementação das políticas públicas, afetando sobretudo o campo das políticas sociais.

A superação dos problemas e desafios para maior efetividade das políticas públicas parece residir, portanto, na mudança de paradigmas e princípios associados à sua formulação e à sua implementação e no reequacionamento dos meios disponíveis para implementá-las. Pressupostos de um novo paradigma de políticas públicas, os quais orientam a parte propositiva deste trabalho, são a seguir apresentados:

1. Desenvolver políticas sociais específicas de inclusão, com caráter de promoção e não apenas de proteção social. Essas políticas de promoção devem refletir também a riqueza das peculiaridades culturais inerentes aos segmentos em desvantagem social.

2. Desenvolver políticas públicas de combate à pobreza e à exclusão social no Brasil que sejam, simultânea e fundamentalmente, políticas de desenvolvimento.

3. Desenvolver mecanismos que possibilitem a ampliação da ação pública não-estatal, pois a chamada questão social não será resolvida unicamente pelo Estado, sem a parceria com a sociedade.

4. **Promover, no nível do Estado, a articulação entre as diversas ações empreendidas**, e as agências e agente responsáveis.

5. Promover convergência e integração das ações, sobretudo na esfera das localidades.

ESTRATÉGIAS PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

A partir das análises, até aqui resumidamente apresentadas, estabeleceram-se quatro estratégias que buscam refletir a contribuição do conjunto de atores envolvidos na elaboração do trabalho e visam atender uma demanda que tem como centro operador instâncias de Governo, mas cujos destinatários co-responsáveis situam-se em múltiplos espaços e setores da sociedade, perspectiva que é central à Agenda 21.

Tais estratégias, vistas com elementos para facilitar um processo de transição, sintetizam dois focos. Um, de caráter metodológico, voltado para a superação de obstáculos e para a criação de melhores meios operativos que possibilitem a transformação das condições atuais para a execução da agenda já consagrada de redução de desigualdades sociais. O outro, cultural, entendido aqui como o empenho de criar uma nova mentalidade em relação à esfera pública, através do desenvolvimento de capacidades de gestão, de novas formas de parceria, requalificando a participação social nas políticas públicas, ampliando assim o leque do conjunto de recursos que podem ser mobilizados.

PRIMEIRA ESTRATÉGIA

Ampliar as oportunidades de educação continuada e extensiva, em termos de múltiplos espaços, tempos, modos e objetivos, permitindo o desenvolvimento das capacidades individuais, nos campos público e privado, como também a igualdade de oportunidades de acesso ao mundo do trabalho e ao exercício da cidadania plena e responsável.

Esta estratégia focaliza a educação continuada e extensiva, condição básica para que, num prazo de dez anos, existam outras condições para incluir a imensa maioria da população brasileira na vida econômica e política do país.

SEGUNDA ESTRATÉGIA

Desenvolver novos procedimentos de planejamento e gestão integrados, priorizando a viabilização de ações locais e regionais destinadas à promoção de iniciativas de "Agenda 21 Local /Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável", apoiados na convergência e complementaridade das ações dos três níveis de Governo; na otimização dos recursos financeiros, humanos e sociais disponíveis e potenciais, evitando sua dispersão; na mobilização ativa de atores não-governamentais na perspectiva da construção de uma esfera pública ampliada.

Essa estratégia visa alcançar um patamar de correção e eficiência que contribua para reduzir as desigualdades sociais e alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da reformulação dos métodos de planejamento e gestão atuais no sentido de otimizar recursos, mobilizar atores não-governamentais, introduzindo igualmente novos procedimento de avaliação do gasto público.

TERCEIRA ESTRATÉGIA

Criar e implementar mecanismos que reconheçam e promovam iniciativas da sociedade, de forma a contribuir para ampliar, qualificar e replicar as boas práticas num projeto inovador de desenvolvimento sustentável para o país.

Esta estratégia visa potencializar e multiplicar as diversas formas de participação social e de parceria , promovendo uma nova visão relativamente à oferta de bens e serviços públicos voltados para reduzir as desigualdades sociais no Brasil. Concebe-se esta como uma tarefa que não compete mais somente ao Estado, mas na qual todos podem e devem empenhar-se.

QUARTA ESTRATÉGIA

Introduzir na definição das contas públicas critérios que reflitam, de um lado, fatores indutores de desigualdades sociais, cuidando para que se incorporem resultados e impactos ainda não mensurados na apropriação do gasto estatal e , de outro, para que contabilizem como recursos para o desenvolvimento as inversões e aportes não-comerciais e não-monetizáveis relativos aos recursos naturais, humanos e sociais.

Esta estratégia reflete, simultaneamente, preocupações com questões metodológicas e de mudança de mentalidade.

PROPOSTAS

As estratégias apresentadas no item anterior fundamentam este conjunto de 22 propostas que buscam contribuir para viabilizar dinâmicas e processos de caráter substantivo e metodológico e que envolvem Governos, organizações da sociedade e instituições da iniciativa privada no macroobjetivo da redução das desigualdades sociais e na implementação da Agenda 21 e do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Tais propostas encontram-se aqui apenas enunciadas, com os respectivos atores relevantes para sua implementação,

e organizadas em três grandes blocos que igualmente dialogam com os pressupostos decorrentes das análises e do diagnóstico elaborado.

BLOCO A
AGENDA MÍNIMA - EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRABALHO

■ Promover mecanismos de descentralização da oferta e monitoramento da qualidade da educação fundamental de modo a garantir que as crianças tenham condições de completar, no mínimo, as oito séries do ensino básico.

■ Iniciar um processo de implantação de alternância e interação entre trabalho e formação, mediante mecanismos que aproximem e interliguem modalidades extensivas, flexíveis e continuadas de educação.

■ Fortalecer, dentro do SUS, as ações integradas de vigilância e atenção à saúde do trabalhador com o objetivo de garantir condições de saúde favoráveis para todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em situação de trabalho informal.

■ Massificar a oferta de crédito produtivo popular através da flexibilização e desburocratização dos requerimentos para a criação e formalização de microempresas.

■ Criar um serviço eficiente de intermediação de mão-de-obra, de caráter público não-estatal, concebido em termos nacionais, a ser implementado no nível local.

■ Ampliar o escopo da política nacional de qualificação profissional, bem como sua abrangência, integrando na mesma os recursos atualmente geridos pelo Sistema S (Sesi, Senai, Senac, Sebrae).

BLOCO B
FORTALECIMENTO DA DIMENSÃO LOCAL: AGENDA 21 LOCAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (DLIS)

■ Criar mecanismos para realinhar os programas de crédito para apoiar a implantação das agendas 21 locais/desenvolvimento local integrado e sustentável, tanto do Governo Federal quanto das agências de desenvolvimento nacionais e internacionais.

■ Criar, no âmbito municipal, um fundo especial com vistas à implementação do plano de ação da Agenda 21 Local e de projetos oriundos de processos de DLIS e orçamento participativo.

■ Difundir as boas práticas que reforcem o potencial das comunidades em benefício próprio, por meio de campanhas periódicas e de programações permanentes nos meios de comunicação de massa para facilitar sua replicabilidade e impulsionar a nova mentalidade participativa.

■ Reverter a tendência ao aumento da violência através de Ações e Campanhas de Desarmamento a serem realizadas com participação da sociedade civil, em sintonia com as instâncias responsáveis pela Segurança Pública e com a convergência de medidas dos três níveis de Governo.

■ Estabelecer estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento do turismo sustentável, nas suas diversas formas, segundo as diretrizes do macroobjetivo 5 - relativo ao desenvolvimento do turismo - do Plano Plurianual 2000-2003.

■ Promover formas alternativas de trabalho e geração de renda através de mutirões remunerados, sobretudo em áreas degradadas ou de risco, envolvendo ações de recuperação ambiental e sanitária.

■ Incorporar ao Sistema Único de Saúde (SUS) as iniciativas e práticas tradicionais de saúde que emergem da sociedade civil.

■ Incentivar a organização associativa de instâncias supralocais (consórcios, associações, comitês de bacias) para produzir respostas às demandas que se apresentam no tratamento integrado dos recursos hídricos e de resíduos sólidos, as quais podem também indicar uma possibilidade de continuidade das políticas públicas e alguma homogeneidade no tratamento regional das questões urbana, sanitária e ambiental.

BLOCO C
PROPOSTAS PARA A PROMOÇÃO DE GRUPOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS

■ Articular uma rede envolvendo órgãos governamentais, organizações do terceiro setor e instituições privadas voltadas para o resgate de experiências variadas de capacitação para a cidadania e para a sustentabilidade.

■ Implantar nacionalmente o serviço civil voluntário para jovens de 18 anos, de ambos os sexos, em situação de risco de marginalidade e de exclusão social, que não tenham terminado o primeiro grau.

■ Promover uma reforma agrária integrada com políticas agrícolas ambientalmente sustentáveis.

■ Adaptar os conceitos-chave da Agenda 21 às peculiaridades das terras e culturas indígenas.

■ Garantir o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres por meio de ações integradas no âmbito do Governo e da sociedade civil.

■ Garantir nas políticas públicas básicas a incorporação de ações e recursos de atenção e de promoção dos direitos da população infanto-juvenil em situação de risco psicossocial.

■ Implementar ações de promoção dos direitos e valorização da pessoa de terceira idade, facilitando sua integração na vida social.

■ Criar mecanismos de incorporação da pessoa portadora de deficiência (PPD) nas diferentes ações de desenvolvimento sustentável e cidadania.

CONCLUSÃO

Ao longo de todo o texto insistiu-se muito na importância central assumida pela educação, pela participação individual e coletiva, pela mudança de mentalidade e pela adoção de novos instrumentais metodológicos para a superação de alguns dos traços mais evidentes e perversos das desigualdades no Brasil.

Por esta razão, é também estimulada a construção de parcerias entre as diversas instâncias de Governo, as variadas organizações da sociedade civil, as diferentes instituições do mundo empresarial, as Igrejas, as comunidades locais e os indivíduos. Trata-se de conjugar esforços, nas mais distintas escalas e com os objetivos mais diversos, em uma permanente aprendizagem acerca dos significados profundos dos conceitos de democracia, tolerância e compromisso individual/social, entre outros.

Por outro lado, algumas condições objetivas são também necessárias para que a implantação da Agenda 21 possa realizar-se com êxito. No caso brasileiro, isto supõe o estabelecimento da justiça tributária e a eliminação das fontes de apropriação da riqueza vinculadas a privilégios políticos ou manutenção de ilegalidades.

É necessário ressaltar também que parte importante da ineficiência do sistema governamental brasileiro para a implementação da agenda positiva deriva das regras do jogo político-eleitorais, que premiam a pulverização de interesses e o personalismo clientelista, ao invés da negociação pública entre grandes corrente sem partidos políticos.

Se requer, portanto, o fortalecimento do Pacto Federativo. Este novo federalismo deve ter como elemento fundador o dinamismo civil, respeitando o princípio da representação igualitária, potencializando a capacidade regeneradora da sociedade no sentido de combater as suas próprias anomalias.

A metodologia da Agenda 21 pode oferecer ao processo de transição rumo a uma sociedade mais justa e sustentável no Brasil os ingredientes necessários para o seu êxito.

Relatório produzido pelo Consórcio Parceria 21: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Social de Estudo da Religião (Iser) e Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh).

Agricultura Sustentável

A idéia de uma "agricultura sustentável" indica o desejo social de sistemas produtivos que conservem os recursos naturais e forneçam produtos mais saudáveis, sem comprometer os níveis tecnológicos já alcançados de segurança alimentar. Resulta de emergentes pressões sociais por uma agricultura que não prejudique o meio ambiente e a saúde.

Apesar de seus dez mil anos, a agricultura permanece sendo a atividade humana que mais intimamente relaciona a sociedade com a natureza. Por mais que se esteja vivendo na "aurora de uma nova era" - rotulada de pós-industrial, pós-moderna, ou pós-escassez - a verdade é que a humanidade continua muito longe de encontrar uma fonte da energia necessária à vida, que dispense o consumo das plantas e dos animais.

Qualquer avaliação de desempenho da agricultura das nações mais avançadas durante a segunda metade do século XX será forçosamente levada a constatar que ela garantiu, às suas populações, um inédito grau de segurança alimentar.

Também tem sido nos países adiantados onde mais cresce a consciência sobre as distorções ambientais de seus sistemas de produção e consumo de alimentos. Ampla gama de manifestações sociais permite perceber uma ascendente preocupação com a salubridade alimentar, que tende a estar cada vez mais ligada à conservação dos recursos naturais explorados. E as pressões decorrentes já requerem novos métodos de produção que venham a reduzir os impactos ambientais adversos e assegurar altos níveis de pureza e não-toxicidade dos alimentos. É este, em última instância, o desafio social embutido na expressão 'agricultura sustentável'.

Foi nesse contexto que se fortaleceram, a partir dos anos 1960, os entusiastas de métodos orgânicos, biodinâmicos, biológicos e naturais de produção alimentar. Quando começaram a ganhar certa visibilidade, foram alvo de imensa campanha de descrédito, lançada por uma coalizão de interesses do 'agronegócio' e do sistema de pesquisa agropecuária. Em alguns ambientes mais arejados, como o acadêmico, esses 'alternativos' eram apenas considerados 'folclóricos'. Mas, essa mesma coalizão agora admite, com certo embaraço, que a agricultura precisa mesmo ser sustentável. Isto não quer dizer, contudo, que vários segmentos do establishment (agroburocracia e agronegócio) tenham deixado de menosprezar os ambientalistas. A principal diferença é que se tornou impossível desqualificar a preocupação com a saúde e com os recursos naturais, como aconteceu até meados dos anos 1980. Agora os ideais ecológicos dos 'alternativos' são, ao contrário, enaltecidos e apenas o 'irrealismo de suas propostas' é recusado.

Por fim é necessária uma última advertência sobre a acepção do adjetivo 'sustentável' que

vem se generalizando desde a década passada, e que foi consagrado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, conhecida como ECO-92. Sustentabilidade significa preservação do capital ambiental oferecido pela natureza, definido como os possíveis usos, ou funções, de nosso entorno físico (Hueting & Reijnders,1998). As dificuldades de aplicação prática dessa definição e os problemas de sua vinculação à idéia de "desenvolvimento" devem ser vistos como novos desafios teóricos, e não como expedientes que possam diluir seu valor heurístico e seu profundo sentido ético.

DIAGNÓSTICO

MATA ATLÂNTICA E DAS FLORESTAS E CAMPOS MERIDIONAIS

Nas regiões Sul e Sudeste do país predominam quatro extensos ecossistemas, cujo conjunto pode ser chamado de Mata Atlântica, Florestas e Campos Meridionais. São estes: (i) a Região das Florestas Estacionais Semideciduas, (ii) a Região dos Pinheirais, ou das Florestas de Araucárias; (iii) o Ecossistema do Extremo Sul (iv) e a Região Costeira e da Região da Floresta Atlântica. A exploração agrícola desses ecossistemas intensificou-se a partir das últimas décadas do século XVIII e início do XIX. Nesse período, o plantio se dava sobre as cinzas das florestas recém queimadas e dispensava o trabalho de aração do solo, de capina e a utilização de fertilizantes químicos ou orgânicos. Mas o aumento da pressão populacional e da demanda de mercado acelerou o ritmo das rotações de terras e aos pousios longos, de mais de dez anos, sucediam-se períodos inferiores de descanso dos quais apenas uma vegetação arbustiva nascia.

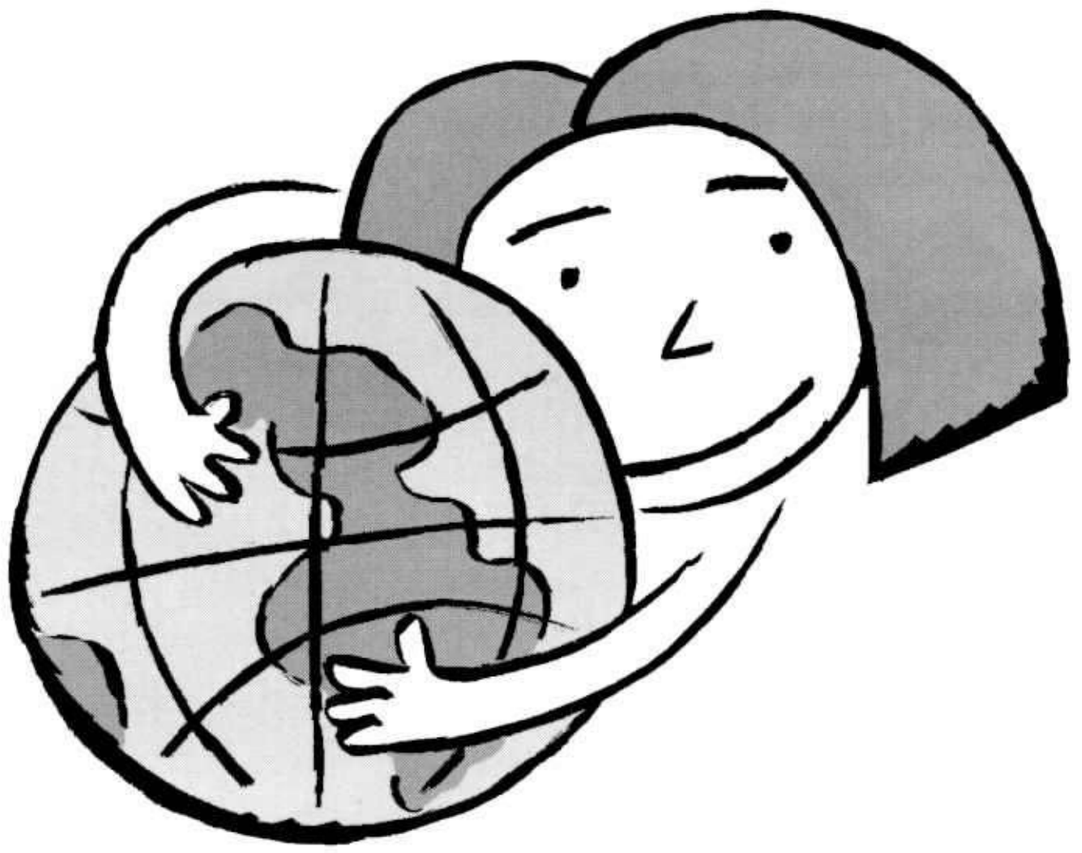
Tornavam-se cada vez mais nítidos os limites destes sistemas produtivos onde a recuperação dos solos dependia, fundamentalmente, da rotação de terras. A substituição das bases técnicas da agropecuária permitiu a implantação, em larga escala, dos sistemas monoculturais, dando início a um período de transformações radicais nas regiões Sul e Sudeste. O processo de modernização foi favorecido pelo crédito agrícola subsidiado e por vultosos investimentos públicos nos campos da pesquisa e do ensino agronômico. Nos primeiros anos, o padrão moderno propiciou surpreendentes aumentos de produção em quase todas as culturas. Mas, a euforia das grandes safras logo foi abalada pelos problemas socioambientais que, até hoje, caracterizam a agricultura praticada nesses ecossistemas.

A produção de soja, de cana-de-açúcar, de laranja, de café, de milho, além das aves e dos suínos, figuram entre os exemplos mais emblemáticos desse processo: não só pelas mudanças que trouxeram a paisagem agrícola mas também por sua fortíssima dependência de insumos químicos, mecânicos e genéticos de origem industrial. Esses mesmos "gigantes" do agronegócio figuram também entre os maiores "consumidores" de recursos naturais dos ecossistemas das duas regiões e, em certos casos, promovem estragos ambientais de proporções igualmente grandiosas.

PROBLEMAS E BUSCA DE SOLUÇÕES

A dilapidação da cobertura florestal e o ma-

Equilíbrio ambiental e justiça entre as nações



A noção de sustentabilidade tem se firmado como o novo paradigma do desenvolvimento humano. Os países signatários dos documentos e declarações resultantes das conferências mundiais realizadas nesta década* assumiram o compromisso e o desafio de internalizar, nas políticas públicas de seus países, as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável.

A conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, coroa este processo com aprovação de um documento contendo compromissos para mudança do padrão de desenvolvimento no próximo século, denominando-o Agenda 21. Fica resgatado, assim, o termo "agenda" no sentido de intenções, desígnio, desejo de mudança para um modelo de civilização em que predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça entre as nações.

A agenda 21 não é, portanto, um plano de Governo, mas uma proposta de estratégia destinada a subsidiá-lo e a ser adaptada, no tempo e no espaço, às peculiaridades de cada país e ao sentimento de sua população.

O processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira, conduzido pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS - , tem por objetivo redefinir o modelo de desenvolvimento do país, introduzindo o conceito de sustentabilidade e qualificando-o com os tons das potencialidades e das vulnerabilidades do Brasil no quadro internacional.

Mais do que um documento, a Agenda 21 Brasileira é um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual do País, Estados, Municípios e Regiões, e planeja o futuro de forma sustentável. Esse processo de planejamento está envolvendo os chamados parceiros do desenvolvimento sustentável, isto é, os diferentes atores econômicos e sociais e os formadores de opinião vinculados não apenas à questão ambiental, mas também à participação democrática e à representação cível, para a formação de parcerias e compromissos com metas de curto, médio e longo prazo.

Esta publicação apresenta à sociedade as principais estratégias propostas durante o processo de discussão da Agenda 21 Brasileira até o momento. Esse processo de discussão ocorreu no primeiro semestre de 1999, quando foram realizados seis workshops e seminários sobre os seis temas com participação de mais de 800 representantes de diferentes segmentos da sociedade de todas as regiões do país.

A CPDS analisou os seis documentos temáticos aqui apresentados de forma resumida e está produzindo o documento "Agenda 21 Brasileira – Bases para Discussão". O lançamento deste documento, previsto para novembro próximo, será o primeiro passo para a ampliação da discussão com o sociedade.

Assim, as discussões em torno da Agenda não terminam. Ao contrário, permanecem abertas com vistas à construção de um projeto para o Brasil, que poderá contar com a participação de amplas camadas da população.

As propostas surgidas nos debates setoriais serão apresentadas nos cinco seminários regionais, que deverão ser realizados no primeiro semestre do ano 2000. Após a realização desses seminários, a CPDS e o Ministério do Meio Ambiente sistematizarão todas as propostas no documento final da Agenda 21 Brasileira, que será encaminhado à Presidência da República e a Congresso Nacional. Com seu lançamento será iniciada a etapa de implantação da Agenda 21 Brasileira, que deverá refletir, principalmente nas políticas públicas e privadas do país e nos hábitos de consumo dos cidadãos, um novo modelo de desenvolvimento.

É dentro desse ideário, que Programa Radis/Ensp/Fiocruz junta-se à Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional e ao Ministério do Meio Ambiente, para, num esforço de democratizar o debate, publicar nesta edição uma apresentação das interfaces da Agenda 21 Brasileira com a saúde e um resumo dos seis documentos temáticos que buscam formatar um plano estratégico de desenvolvimento sustentável para o País.

Ao publicar esta Tema, o Radis disponibiliza a seus 42 mil leitores a oportunidade de entrarem em contato e refletirem sobre um assunto de suma importância para o setor saúde, na medida em que a implantação da Agenda 21 Brasileira poderá trazer impacto direto à qualidade de vida da população.

A íntegra dos seis documentos de referência, que estão servindo de subsídios para a elaboração da Agenda 21 Brasileira, publicados de forma resumida nesta Tema, podem ser acessados através da home page do Radis (**http://www.ensp.fiocruz.br/**), clicando em "publicações", ou no Ministério do Meio Ambiente (**http://www.mma.gov.br/**).

Álvaro Nascimento
Coordenador e Editor do
Programa Radis/Ensp/Fiocruz

Maria do Carmo Bezerra
Secretária Executiva da Comissão
da Agenda 21 Brasileira

** As principais conferências realizadas pela ONU, na década de 90, foram: Infância em Genebra (1990); Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano no Rio de Janeiro (1992); População e Desenvolvimento no Cairo (1994); Pobreza e Desenvolvimento Social em Copenhague (1995); Assentamentos Humanos Habitat II em Istambul (1996); Mulher em Bijing (1997)*

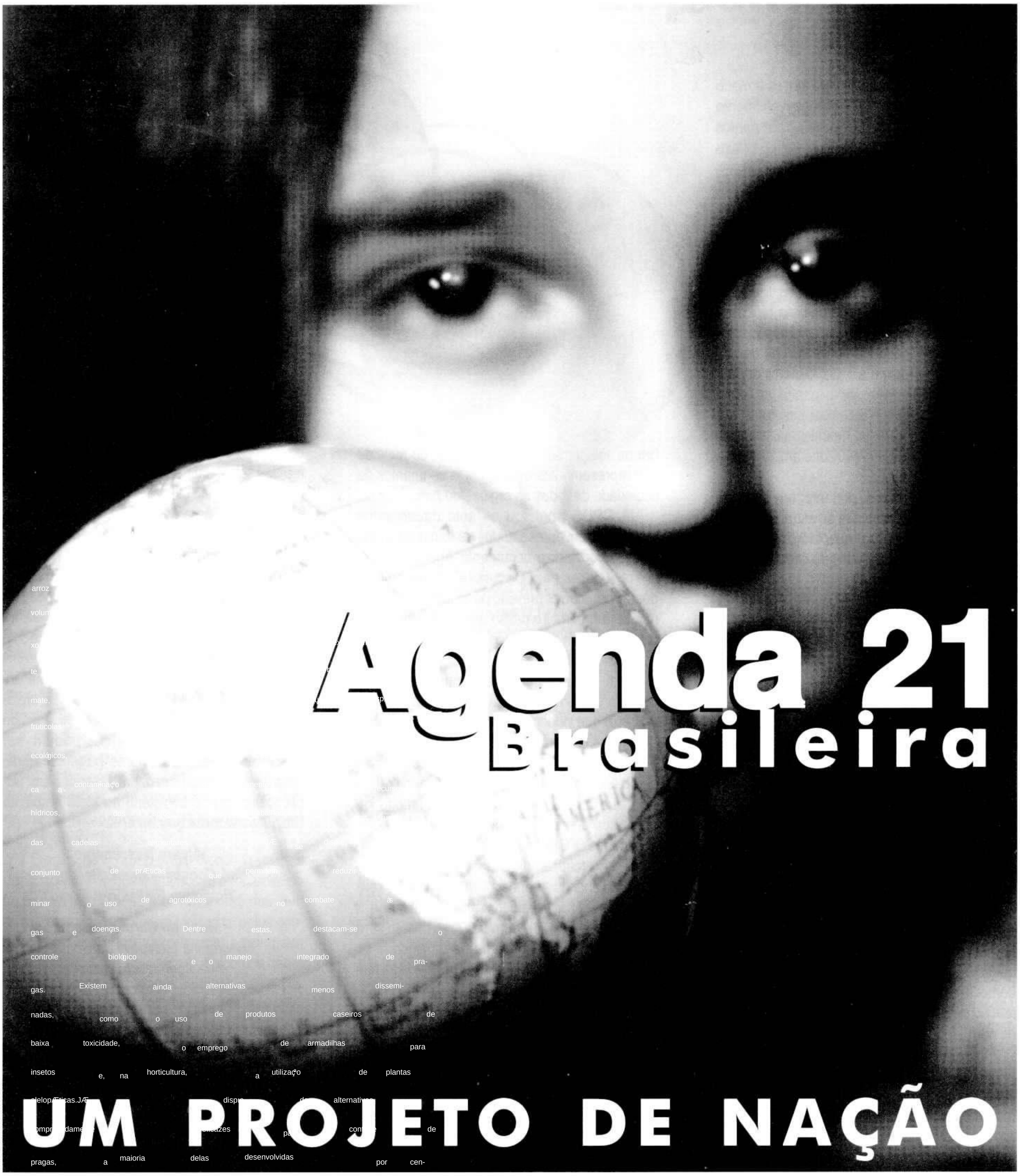
FIOCRUZ

Agenda Brasileira

ESPECIAL

RADIS
Nº 18 • OUTUBRO/99

FIOCRUZ
1900 • 2000
1º Centenário



arroz

volum

xo

te

mate,

fruticolas

ecológicos,

ca a contaminação

hídricos, dos

das cadeias alimentares

conjunto de práticas que permitem reduzir

minar o uso de agrotóxicos no combate às

gas e doenças. Dentre estas, destacam-se o

controle biológico e o manejo integrado de pra-

gas. Existem ainda alternativas menos dissemi-

nadas, como o uso de produtos caseiros de

baixa toxicidade, o emprego de armadilhas para

insetos e, na horticultura, a utilização de plantas

desenvolvidas. Já dispõe-se de alternativas

comprovadamente eficazes para controle de

pragas, a maioria delas desenvolvidas por cen-

FOTO CACO XAVIER

Agenda 21 Brasileira

UM PROJETO DE NAÇÃO

pactos. "Haveria prejuízos para a fauna, flora e para os já existentes projetos de irrigação da Codevasf", conforme o relatório parcial CUT/ Contag (março,1997). "Além de sérios danos ecológicos que este projeto certamente acarretará, dificilmente amenizará a problemática da falta d'água no sertão", de acordo com o Diagnóstico Ambiental da Agricultura Brasileira (MMA, s/d, parágrafo 108).

NO DOMÍNIO DOS CERRADOS

Os Cerrados ocupam um quarto do território brasileiro, pouco mais de 200 milhões de hectares. Deste total, 155 milhões de hectares estão no Planalto Central e 38,8 milhões de hectares no Nordeste. Existem áreas de Cerrados ainda em Rondônia, Roraima, Amapá e Pará, bem como em São Paulo. Os Cerrados são o segundo maior bioma brasileiro (após a Amazônia) e concentram nada menos que um terço da biodiversidade nacional e 5% da flora e da fauna mundiais. Estima-se que entre quatro a sete mil espécies habitam os Cerrados brasileiros. Apesar de sua incontestável importância, é nítido o contraste entre o papel decisivo dos Cerrados na manutenção dos grandes equilíbrios biogeoquímicos planetários e o valor secundário que lhes é atribuído pela opinião pública brasileira e internacional.

O destino dos Cerrados depende de decisões que estão sendo tomadas hoje: a aceleração do ritmo da ocupação humana destes espaços está diretamente relacionada com políticas públicas, que encaram os Cerrados antes de tudo como uma fronteira agrícola.

Dos 200 milhões de hectares de que se compõem os Cerrados brasileiros, 35 milhões são pastagens cultivadas, 10 milhões voltam-se às culturais anuais e 2 milhões correspondem a culturas perenes (café e fruteiras) e florestais. Os Cerrados respondem hoje por 30% das principais lavouras, além de abrigar 40% do rebanho bovino e 20% do rebanho suíno nacional.

Além de seu uso para a agropecuária os Cerrados oferecem um imenso potencial lenheiro que tem favorecido a destruição da vegetação nativa para a produção de carvão vegetal.

PROBLEMAS E SOLUÇÕES

A continuidade da agropecuária nos Cerrados encontra-se seriamente ameaçada pelo esgotamento dos recursos naturais em que se apoiam as práticas até aqui mais difundidas. A dependência crescente de insumos químicos e de irrigação constitui uma ameaça não só ao ecossistema como um todo, mas à própria continuidade das explorações agropecuárias. Nada menos que 80% das pastagens plantadas nos Cerrados brasileiros apresentam algum tipo de degradação. Para que se tenha idéia do prejuízo econômico aí embutido (além da depredação dos recursos naturais). Em situações de degradação de pastagens, os solos apresentam "sinais de desertificação, sobretudo em solos arenoquartzosos. Mas é importante frisar que com a adoção do plantio direto e de formas adequadas de manejo do solo, estes problemas de erosão podem ser quase inteiramente eliminados das áreas de latossolos do Centro-Oeste.

Outro problema sério que se manifesta nas áreas de Cerrado mais propícias à prática da agricultura é a intensidade de uso de fertilizantes químicos, sobretudo, agrotóxicos. A simplificação do ambiente natural, necessária à produção de grãos em larga escala, tem levado ao aumento da resistência das pragas e doenças e, portanto, ao uso de doses crescentes de agrotóxicos.

NO DOMÍNIO DAS FLORESTAS AMAZÔNICAS

A Amazônia possui, basicamente, quatro tipos de cobertura vegetal: i) floresta densa, que abrange 49% da superfície regional; ii) floresta aberta, com 27%; iii) cerrados, que ocupam 17% da área total; iv) e os campos naturais, abrangendo cerca de 7% da região. Praticamente 88% dos solos da Amazônia são de baixa fertilidade, mesmo assim, os solos férteis somam aproximadamente 50 milhões de hectares.

No conjunto, a Amazônia é a maior reserva de diversidade biológica no mundo. Contém um quinto da água doce disponível e um terço das florestas latifoliadas. Estima-se que a região contém pelo menos a metade de todas as espécies vivas do planeta. Já foram identificadas pelo menos 60 mil espécies vegetais, 2.5 milhões de espécies de artrópodos, 2 mil de peixes e mais de 300 espécies de mamíferos (MMA/SCA, 1997). A manutenção dessa biodiversidade tem efeitos importantes para todo o planeta. Os compostos químicos e o material genético provenientes desse ecossistema representam fonte crucial para o desenvolvimento de produtos alimentícios e medicinais.

Mas este enorme manancial de biodiversidade tem sido alvo de intensa dilapidação. O fluxo migratório para a Amazônia aliado à ausênica de uma política agrícola para a região são incompatíveis com a necessidade de preservação e conservação dos recursos florestais. A entrada de pequenos produtores e de posseiros está fortemente associada ao processo de extração madeireira. Entretanto não há estímulo ao aproveitamento das áreas já desmatadas e ao manejo florestal como alternativa de exploração sustentável da região.

Qualquer proposta de exploração sustentável para a região deve ter como alvo a manutenção da floresta e dos bens e serviços nela disponíveis. Uma das atividades básicas para a subsistência do homem na Amazônia é a pesca, atividade que gera mais de 200.000 empregos diretos; fornece a principal fonte protêica para a população amazônica; e aquece uma economia formal e informal baseada no comércio de materiais e serviços.

Na terra firme, pratica-se a agricultura itinerante. Predominam a pecuária bovina, as culturas perenes, as culturas anuais mecanizadas e a horticultura.

PROBLEMAS E SOLUÇÕES

A sustentabilidade da agricultura familiar na Amazônia é afetada, principalmente, pela estrutura fundiária e pelos aspectos relacionados com a integração ao mercado, à tecnologia, ao conhecimento produtivo, às políticas de crédito e ao mercado de trabalho. Forçados por diversas restrições, os agricultores orientam sua produção pelo curto prazo, com adoção de monocultivos e uso de práticas inadequadas de manejo (uso do fogo, diminuição do tempo de pousio das capoeiras etc).

O manejo florestal pode ser um aliado importante na busca da sustentabilidade, mas exige acompanhamento permanente, por período que varia entre 30 a 40 anos, com sérios riscos de incêndios florestais e de invasões.

Diante desses problemas, já se dispõem de um conjunto de alternativas, como veremos a seguir, que apontam possíveis caminhos rumo a agricultura sustentável. A base de um novo padrão na Amazônia deverá ser a diversificação de cultivos e adaptação às condições tropicais, sendo necessário considerar a diversidade de situações e planejar uma combinação de instrumentos voltados à produção agrícola, à preservação ambiental e às condições sociais para cada grupo de produtores.

SISTEMAS AGROFLORESTAIS

Eles representam uma alternativa de produção para as propriedades familiares na região amazônica, principalmente no que se refere à conservação florestal, à diversificação de produtos e à geração de renda. São também indicados para recuperação de áreas degradadas, por propiciar controle de erosão, melhorias do solo e manutenção de sua umidade.

Na Amazônia existem diversos SAF em atividade, desenvolvidos por comunidades indígenas, caboclas e ribeirinhas, especialmente para fins de subsistência.

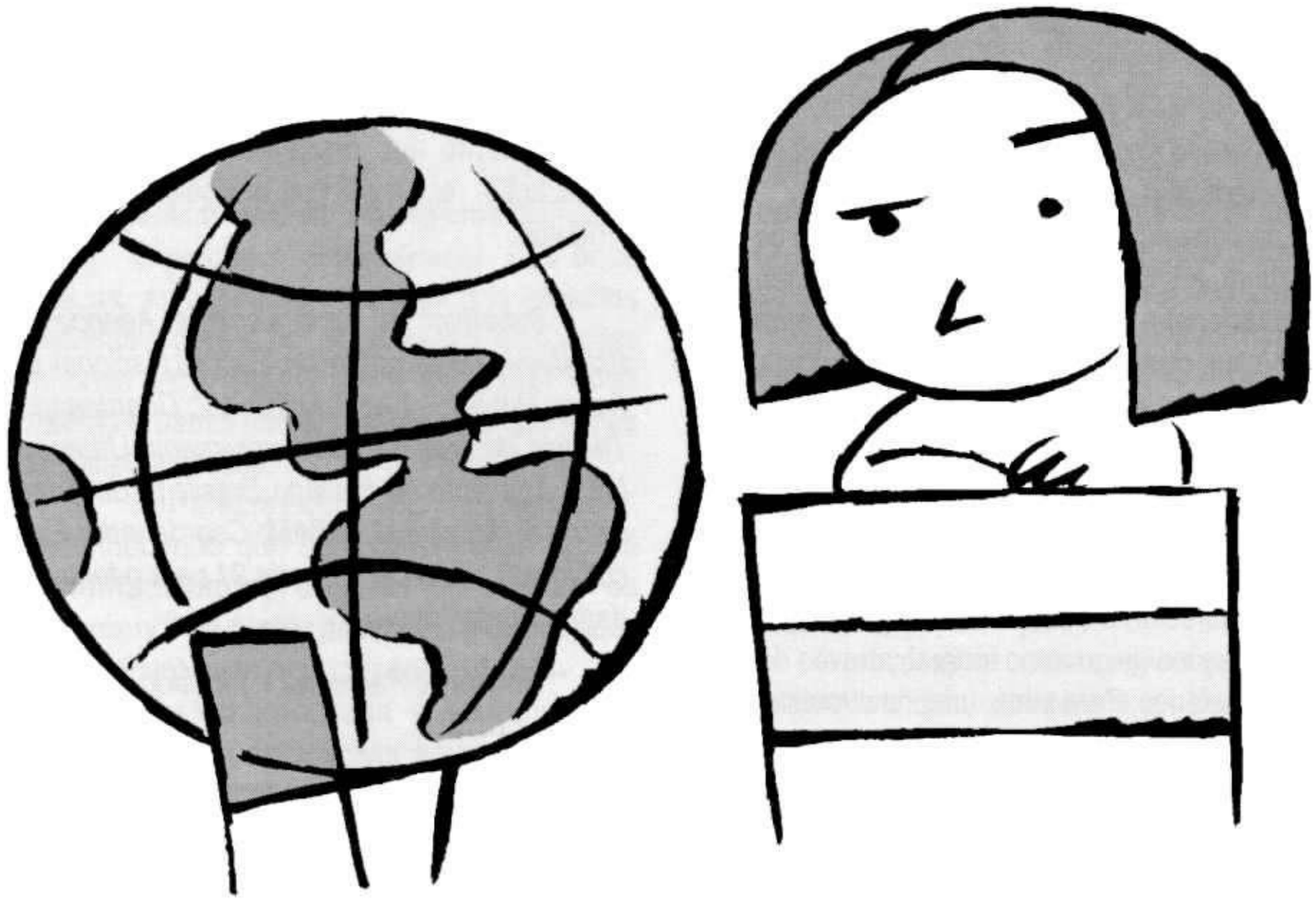
RECURSOS GENÉTICOS

A agricultura tradicional na Amazônia é de fundamental importância para a conservação dos recursos genéticos das espécies olerícolas, frutíferas, florestais e medicinais. Os agricultores tradicionais são os únicos que, ainda hoje, cultivam e mantêm a variabilidade genética das hortaliças não convencionais, de mandioca, de milho, etc.. Não se pode deixar de levar isso em conta ao se discutir políticas de conservação "in situ" da diversidade genética na Amazônia. Neste sentido, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) está implementando um Sistema de Preservação e Uso Econômico de Recursos Genéticos Vegetais "in situ", na região do Alto Solimões, onde a preservação da variabilidade genética "in situ" é vinculada ao seu uso, para fins de melhoramento, a ser praticado pelos produtores tradicionais.

AGENDA 21 BRASILEIRA

Interfaces com a saúde e perspectivas para sua implementação

VICTOR ZULAR ZVEIBIL *



Compromisso internacional assumido juntamente com 176 países que participaram da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, a partir da Agenda 21 Global então elaborada, o processo brasileiro foi desencadeado, de fato, a partir de fevereiro de 1997, quando foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional. Esta comissão, formada por representantes de vários ministérios e de setores da sociedade civil definiu um programa para Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios do Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 21, programa este composto por quatro projetos e que se iniciou com a definição da metodologia de trabalho para a elaboração da Agenda 21 Nacional. Foram selecionadas seis áreas temáticas que abrangem os vários campos da problemática sócio-ambiental do país, a saber: Cidades Sustentáveis; Redução das Desigualdades Sociais, Agricultura Sustentável; Infra-estrutura e Integração Regional;Gestão dos Recursos Naturais e Ciência e Tecnologia. O Ministério do Meio Ambiente - MMA, como braço executivo dessa Comissão e com recursos do PNUD, produziu termos de referência para cada um desses temas e selecionou, através de concorrência publica, 6 Consórcios, formados por ONGs, Universidades, escritórios técnicos e/ou empresas, que tiveram a responsabilidade de produzir documentos referenciais, debatê-los em workshops e seminários com os vários setores governamentais e da sociedade civil, formulando estratégias e propostas de ação específicas a cada tema.

Em função do curto prazo disponível para o desenvolvimento dos trabalhos e, principalmente, para a mobilização e envolvimento dos vários atores e agentes, foram utilizadas pelos consórcios metodologias diferenciadas para maximizar os espaços de contribuições e debates. Nos temas de Cidades Sustentáveis e Redução de Desigualdades Sociais, por exemplo, o Consórcio Parceria 21 ** incorporou, desde o início dos trabalhos, um grupo dos chamados "cabeças de rede", ligados a grupos sociais específicos, que puderam informar e contribuir com os debates, discussões e posicionamentos de suas redes, evitando assim retrabalhos e recomeços e reconhecendo o acúmulo de conhecimento já gerado na sociedade brasileira. Entre os workshops realizados nas cidades sede dos consórcios e uma série de seminários ocorridos em Brasília, na sede do IBAMA, foram envolvidos algo como 1500 participantes, de diversos setores governamentais – União, Estados e Municípios – e da sociedade civil organizada – ONGs, sindicatos, entidades setoriais e empresários. Além disso, todos os documentos, desde os referenciais, às versões preliminares e final das proposições estiveram e estão disponíveis via INTERNET, com ampla divulgação por essas redes, de maneira que muitas contribuições foram recebidas pelos consórcios ao longo do processo. Na etapa final, como responsabilidade do MMA e da referida Comissão, procede-se à compatibilização dos 6 documentos de estratégias e proposições produzidos na construção final do documento referencial da Agenda 21 Nacional, a ser debatido em amplo seminário, em Brasília.

Os vários temas antes indicados, apresentam inúmeras interfaces com as questões de saúde, especialmente no campo da saúde pública, já que avanços ou retrocessos relativos à gestão do meio ambiente, urbano ou rural, tem impactos diretos na qualidade de vida, no acesso a infra-estrutura e na demanda por serviços de saúde. Desde, por exemplo, a polêmica questão dos alimentos transgênicos, tratada no documento sobre Agricultura Sustentável, ou o controle da poluição difusa de origem agrícola, no documento Gestão dos Recursos Naturais, até aspectos relativos ao transporte coletivo e uso do solo urbano, que implicam maiores ou menores deslocamentos, poluição atmosférica ou uso de energias não poluentes, passando especificamente pelas questões de acesso à moradia e serviços de saneamento, no caso do Cidades Sustentáveis. O documento de Redução das Desigualdades Sociais explicita um conjunto de propostas no campo das políticas sociais, caracterizando e reforçando o papel do Estado na promoção de políticas redistributivas e compensatórias, além de ações focadas a grupos sociais, destacando o "fortalecimento e plena implementação do SUS", das "ações integradas de vigilância e atenção do trabalhador, com o objetivo de garantir ações favoráveis para todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em situação de trabalho informal", e "a incorporação das iniciativas e práticas tradicionais de saúde que emergem da sociedade civil".

É importante destacar a participação de vários profissionais e entidades ligados à saúde pública, entre elas a ENSP, o CONASEMS e a

e) transporte e trânsito, envolvendo os aspectos de gestão e operação dos sistemas através da parceria público-privada e participação da população nas decisões e fiscalização;

f) integração entre as políticas urbanas e rurais, visando a complementaridade das atividades e a redução dos impactos ambientais provocados nessas duas esferas, seja pelos perfis de produção e consumo, pela poluição e contaminação geradas ou pelos fluxos de população.

A **Estratégia 3** trata da mudança de padrões de produção e consumo da cidade. Os objetivos estão no seu enunciado: redução de custos e desperdícios; fomento de práticas sociais e tecnologias urbanas sustentáveis. O conjunto das diretrizes e propostas procura cobrir estes objetivos o mais amplamente possível, sugerindo e combinando uma série de instrumentos sociais, tais como os de ordem cultural (comunicação, capacitação, educação ambiental); política (fóruns de desenvolvimento, conselhos nacionais e locais, Congresso Nacional, câmaras estaduais e locais); legal, (Lei dos Recursos Hídricos; Lei dos Crimes Ambientais); econômica (incentivos e créditos como o ICMS Ecológico, o Protocolo Verde); tecnológica (promovendo e difundindo tecnologias eficientes); institucional (fortalecendo órgãos de gestão ambiental e de defesa do consumidor).

A estratégia reúne 15 propostas, que se referem ao seguinte leque de problemas e necessidades:

a) combater o desperdício e promover o consumo sustentável junto aos agentes econômicos, ao setor público e à população em geral;

b) arbitrar padrões e indicadores capazes de orientar o planejamento urbano e o monitoramento das práticas de produção e consumo sustentáveis, tanto por parte do setor público quanto do privado;

c) estabelecer rotinas de auditorias ambientais no setor público e usar o poder de compra do Estado para induzir o mercado de bens e serviços a adotar padrões de qualidade ambiental;

d) promover mudanças nos procedimentos utilizados para lidar com assentamentos e com projetos habitacionais, passando a levar em consideração o conforto, a qualidade ambiental e a ecoeficiência, com o máximo aproveitamento de materiais reciclados e apropriados;

e) reduzir as perdas crônicas no sistema de saneamento e modernizar a política tarifária, garantindo água mais barata e de melhor qualidade, bem como melhorando os indicadores de saúde ;

f) evitar e reduzir a geração de resíduos, de despejos e emissões de poluentes, nas áreas urbanas e do entorno, por parte das indústrias;

g) reduzir a queima de combustíveis fósseis e promover a eficiência energética contribuindo para a mudança da matriz energética e para o combate ao "efeito estufa";

h) promover uma maior integração entre o rural e o urbano, desenvolvendo atividades agrícolas e não-agrícolas voltadas para este fim;

i) gerar empregos e renda contribuindo para diminuir as desigualdades existentes, aproveitando, sempre que possível, os programas decorrentes das quase 90 ações recomendadas para operacionalizá-los através de mecanismos que combinem sustentabilidade econômica e social.

A Estratégia 4, que propõe a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais, incorpora, principalmente, a concepção de que pode e deve ser utilizado um amplo conjunto de instrumentos econômico-fiscais, tributário-financeiros, de financiamento e outros - pelos vários níveis de Governo, de maneira a incentivar ou inibir atividades urbanas e industriais em função das políticas e resultados ambientais requeridos. Apresenta seis propostas voltadas para:

a) cobrança pelo uso dos recursos naturais, de maneira a ampliar os recursos financeiros disponíveis, reduzindo o comprometimento dos orçamentos governamentais com os problemas ambientais e direcionando-os para ações redistributivas, de maneira a permitir que os mais pobres possam usufruir de forma socialmente eqüitativa da qualidade ambiental e gerando sustentação para as atividades de manutenção que possam aumentar oportunidades de trabalho e renda;

b) aperfeiçoamento do sistema tributário nos três níveis de Governo, criando incentivos econômico-tributários, como o ICMS ecológico e outros estímulos extrafiscais indutores de comportamentos ambientalmente sustentáveis pelos agentes públicos e privados;

c) promoção da competitividade da indústria brasileira, com alterações de processos e produtos capazes de enfrentar as restrições ambientais associadas ao comércio exterior e aos acordos globais, utilizando recursos resultantes da criação de Fundo Ambiental da Indústria, lastreado em impostos sobre a poluição;

d) novos critérios para o financiamento do setor de transportes, incorporando e condicionando os investimentos aos aspectos ambientais no sentido da priorização de sistemas de transporte coletivos de massa, associados a redes integradas, e incentivando a busca de recursos alternativos de financiamento pelos poderes locais;

e) utilização de critérios ambientais para compra de bens e serviços pelo setor público, visto ser este, nos três níveis de Governo, um importante impulsionador da economia e, portanto, indutor do perfil dos produtos e serviços;

f) recuperação da parcela de valorização fundiária resultante dos investimentos públicos em infra-estrutura e melhorias urbanas que permitam gerar recursos para programas habitacionais e de melhoria do meio ambiente construído.

RECOMENDAÇÕES

Com a finalidade de assegurar o êxito da missão da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, no que se refere à sustentabilidade das cidades, o documento apresenta algumas recomendações de iniciativas e providências a serem tomadas no âmbito federal:

a) Seja reforçada a descentralização das políticas públicas ambientais e urbanas, respeitado o princípio da subsidiaridade, acompanhando a delegação de funções da necessária transferência de recursos, considerando que compete ao Município a gestão democrática da cidade sustentável.

b) Sejam promovidas, em benefício das cidades sustentáveis, as indispensáveis articulação, compatibilização e integração das políticas e ações públicas federais que afetam o desenvolvimento urbano sustentável.

c) Sejam regulamentados os dispositivos constitucionais que dispõem sobre matéria de interesse das cidades e sua sustentabilidade, em particular o artigo 182 da Constituição Federal.

d) Seja agilizada a aprovação dos estatutos legais em tramitação no Congresso Nacional, que tratam de matéria de interesse do desenvolvimento urbano e da sustentabilidade das cidades, bem como seja feita a revisão dos instrumentos legais, normativos e de regulação de iniciativa federal visando incorporar a dimensão ambiental nas políticas urbanas.

e) Sejam definidas, institucionalizadas e adotadas formas mais efetivas de cooperação intergovernamental, entre a União, os Estados e Municípios, que assegurem as necessárias condições políticas e institucionais de implementação da Agenda 21 em todos os níveis.

f) Sejam reconhecidas e apoiadas particularmente as iniciativas de construção e implementação de Agendas 21 locais, envolvendo os Municípios e os atores relevantes da sociedade, estimulando a sua multiplicação em todo o país.

g) Seja considerada na formulação do Programa Plurianual de Ação - PPA para o período 2000 - 2003, em especial nas Opções Estratégicas 2, 3 e 4, a inclusão dos macroobjetivos e diretrizes específicas referentes ao desenvolvimento urbano, com a finalidade de assegurar os meios de implementação de políticas urbanas e ações necessários à sustentabilidade das cidades.

h) Seja promovida a ampla divulgação em todo o território nacional do documento de referência Cidades Sustentáveis, dirigida especialmente aos Municípios, visando a mobilização dos dirigentes municipais e da sociedade local em torno de suas propostas para o desenvolvimento sustentável das cidades.

A expectativa é de que o conjunto de estratégias e respectivas propostas, indicados neste documento, sejam incorporados à Agenda 21 brasileira e efetivamente implementados pelo Governo e pela sociedade, contribuindo para alcançar, ao final de dez anos, novos padrões de sustentabilidade para as cidades brasileiras, melhorando as condições de vida urbana da população.

Relatório produzido pelo Consórcio Parceria 21: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Social de Estudo da Religião (Iser) e Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh).

Redução das Desigualdades Sociais

Este trabalho enfatiza a urgência de resgatar a dívida social crônica do país e se reconhece que a agenda para reduzir as desigualdades sociais está contemplada em diversos documentos oficiais. Em um cenário político de transição e de Reforma do Estado, a grande questão que orienta este trabalho está em articular propostas para superar o descompasso entre o discurso e a prática.

A Agenda 21, resultado fundamental da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), cristalizou a essência do conceito de desenvolvimento sustentável, combinando ao mesmo tempo pragmatismo e utopia. Trata-se, portanto, de um referencial contemporâneo, com o qual o objeto deste trabalho - redução das desigualdades sociais - passa a dialogar numa via de mão dupla, constatando que a relação humana com o meio ambiente chegou a um ponto de estrangulamento que exige repensar valores, práticas e políticas e a conformação de um novo paradigma, o qual, por sua vez, não comporta os níveis de desigualdade atuais.

O aspecto de convergência de agendas, propiciado pelo conceito de sustentabilidade ampliada, permite um espaço comum de articulação de setores, políticas e programas que emergem do conjunto de conferências de cúpula da ONU ocorridas nesta década e que estão no cerne da questão das desigualdades sociais e da conquista de um modelo sustentável de desenvolvimento.

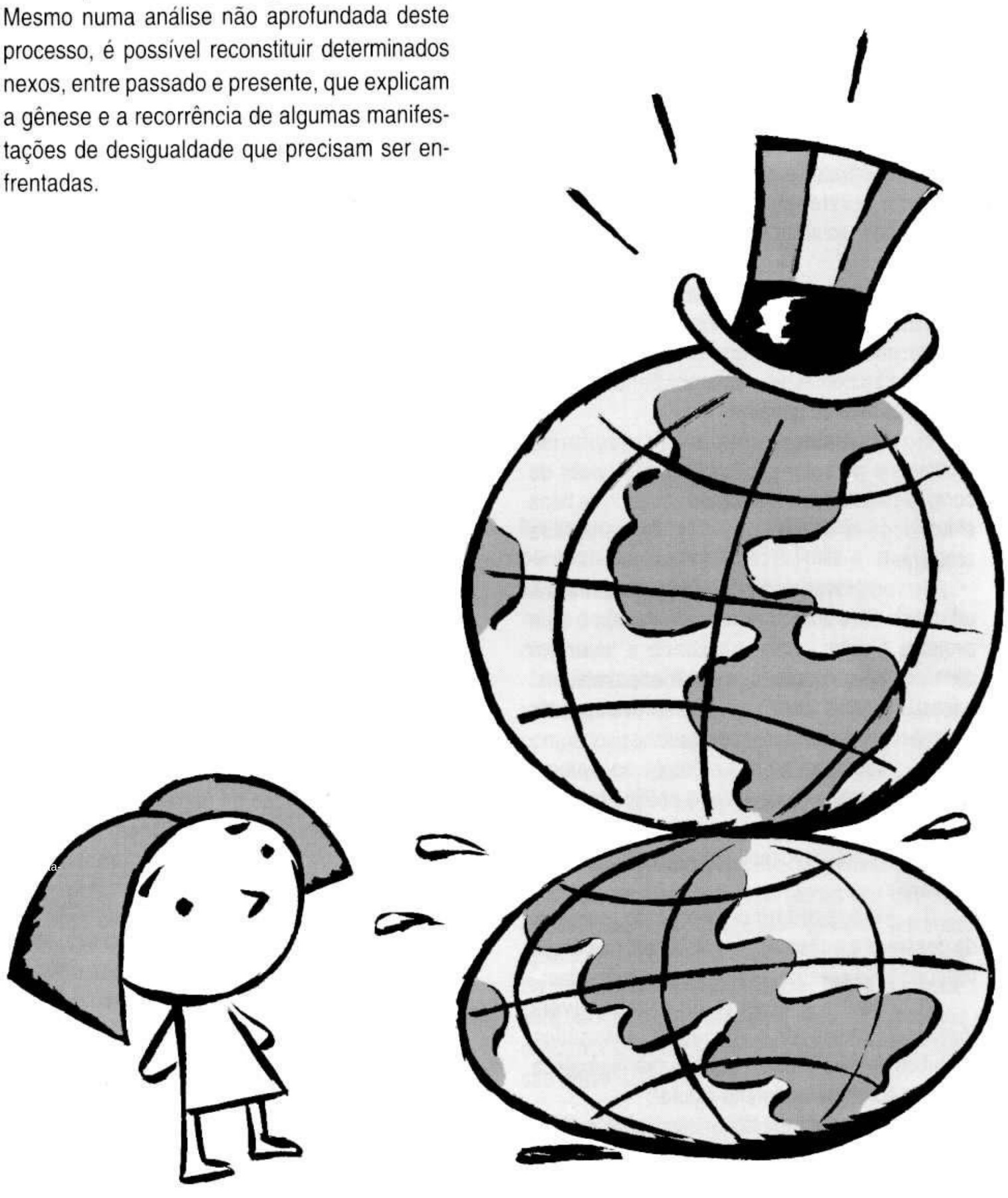
As peculiaridades da realidade brasileira - complexa, dinâmica e desigual - levaram a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 a adotarem o conceito de sustentabilidade ampliada, definindo-o como o instrumental apropriado para operar, no médio prazo, a transição do estágio atual de desenvolvimento do país para uma sociedade sustentável.

A AGENDA 21 COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO BRASIL

A Agenda 21 estimula novas formas de planejamento e gestão, permitindo que tanto o Governo quanto a sociedade potencializem o capital social existente no país, concebido em suas diversas modalidades de associativismo, emergentes do Terceiro Setor, produzindo novos atores e novas institucionalidades. Todavia, a consolidação desses novos modelos de planejamento e gestão exige a promoção das capacidades individuais e institucionais, respondendo, assim, ao difícil problema colocado pelo despreparo de indivíduos e, conseqüentemente, das instituições orientadas para fins públicos, tanto dentro quanto fora do Estado. Trata-se, portanto, de considerar a relevância do capital humano como fator do desenvolvimento.

RAÍZES HISTÓRICAS DAS DESIGUALDADES

Na constituição da nação brasileira prevaleceu um modelo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural concentrador de riqueza e poder. Ademais, ao caráter estruturalmente concentrador do modelo, ao longo da história, adicionaram-se diversos outros fatores produtores e reprodutores de desigualdades sociais. Mesmo numa análise não aprofundada deste processo, é possível reconstituir determinados nexos, entre passado e presente, que explicam a gênese e a recorrência de algumas manifestações de desigualdade que precisam ser enfrentadas.



junto com os agentes sociais, a construção de uma pauta de atividades que leve à gestão sustentável dos recursos naturais.

Situação Atual dos Recursos Naturais

USO DO SOLO

É evidente a ocorrência de processos de uso inadequado (agrícola e não-agrícola) do recurso solo, resultando em degradação, em vários níveis e graus. Nesses processos, incluem-se, principalmente: acidificação, salinização, erosão e desertificação.

Segundo dados do IPEA (1997), as perdas ambientais associadas ao recurso solo para uso agrícola e florestal, causadas por processos de erosão, são estimadas em 5,9 bilhões de dólares ou 1,4% do PIB brasileiro.

Esses impactos afetam, além da capacidade produtiva dos solos, principalmente os recursos hídricos. A erosão hídrica acelerada resulta no assoreamento e na poluição de cursos e reservatórios de água, causando enchentes, destruição e pobreza em amplas áreas geográficas.

O recurso solo tem sido, também, afetado por atividades não-agrícolas, como a mineração, as obras de infra-estrutura, os assentamentos urbanos e industriais, áreas de recreação, entre outras.

Extensas áreas de terras têm sido utilizadas para mineração organizada (minérios de ferro, alumínio, fosfatos, etc.), e não-organizada (garimpos, extração de areia, cascalheiras, etc.), resultando em sítios de degradação.

As obras de infra-estrutura, especialmente as rodovias, têm sido consideradas como grandes causadoras de desequilíbrios do sistema solo/água/planta, resultantes de seu planejamento inadequado ou da sua precária manutenção.

Não existe definição clara de responsabilidades dos órgãos públicos, considerando as esferas federal, estadual e municipal.

RECURSOS HÍDRICOS

São inúmeros os setores que se utilizam dos recursos hídricos como insumo básico para suas atividades. Entre esses usos, destacam-se o saneamento, a irrigação, a produção de hidroeletricidade, o transporte hidroviário, o uso industrial da água, a pesca e a aqüicultura. A produção hídrica, entendida como sendo o escoamento anual médio dos rios que deságuam no Oceano, em território brasileiro atinge 257.790 m3/s.

As secas são fenômenos freqüentes no País e acarretam graves problemas sociais e econômicos, não só onde o processo é mais intenso, como no Polígono das Secas, como também nas regiões Centro Oeste, Sul e Sudeste, onde longos períodos de estiagem podem causar sérios efeitos econômicos.

As inundações também acarretam graves problemas sociais e econômicos. Há de se distinguirem, no entanto, entre as inundações fluviais, que são, muitas vezes, processos naturais pouco influenciados pelas ações do homem, as inundações urbanas, cujos efeitos são muitas vezes trágicos e desastrosos em face do uso inadequado do solo nas áreas urbanas e da adoção de técnicas pouco eficientes de drenagem urbana. Quase todas as grandes cidades brasileiras sofrem sérias conseqüências decorrentes das várias enchentes anuais.

Persiste, no Brasil, um quadro social desfavorável, já que mais de 11 milhões de pessoas que residem em cidades ainda não têm acesso à água por meio de rede canalizada. Atualmente, o principal déficit do setor saneamento concentra-se no esgotamento sanitário. Segundo dados do PNAD/96, 48,9% do esgoto produzido no Brasil são coletados em rede pública, sendo que apenas 32% desse esgoto são tratados. Isso representa menos de 16% do total do esgoto produzido.

Outro aspecto a ser destacado refere-se ao desperdício de água nos sistemas públicos de abastecimento. Estima-se que no Brasil esse desperdício (perdas físicas acrescidas das perdas de faturamento) pode chegar a 45% do volume ofertado à população, o que corresponde a cerca de 4,68 bilhões de m^3 da água produzidos, no País, por ano.

Os problemas mais graves na área de recursos hídricos no País poderiam ser assim enumerados: dados e informações insuficientes ou não acessíveis para se promover uma adequada avaliação dos recursos hídricos; inexistência de práticas efetivas de gestão de usos múltiplos e integrados dos recursos hídricos; base legal insuficiente para assegurar a gestão descentralizada; manejo inadequado do solo na agricultura; distribuição injusta dos custos sociais associados ao uso intensivo da água; participação incipiente da sociedade na gestão, com excessiva dependência nas ações de governos; escassez de água, natural ou causada pelo uso intensivo do recurso hídrico; disseminação de uma cultura da abundância dos recursos hídricos; ocorrência de enchentes periódicas nos grandes centros urbanos brasileiros.

CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE

O Brasil é considerado um dos países detentores de megadiversidade biológica. Abriga cerca de 10 a 20% do número de espécies conhecidas pela ciência, principalmente nas suas extensas florestas tropicais úmidas, que, por sua vez, representam cerca de 30% das florestas desse tipo no mundo. (MMA, Relatório Nacional sobre a Biodiversidade, 1998).

O impacto que têm sofrido os biomas brasileiros decorre do processo de ocupação antrópica dos espaços nacionais onde práticas econômicas e sociais arcaicas têm-se perpetuado. Muitas dessas práticas incluem a premissa de que os recursos naturais são inesgotáveis e que, portanto, não se justificam iniciativas de preservação ou conservação, cujo efeito imediato resulta em aumento dos custos de exploração.

Esses impactos podem ser avaliados pelo que ocorreu na Mata Atlântica, hoje reduzida a menos de 10% de sua área original. No entanto, nos últimos anos, esses impactos têm sido mais sentidos na Amazônia e no Cerrado.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) estabelece diversos tipos de unidades de conservação, segundo diferentes categorias de manejo, cujo objetivo é o de reduzir os riscos de empobrecimento genético do País, resguardando o maior número possível de espécies animais e vegetais.

As UCs apresentam problemas dos mais diversos, que vão desde a questão de regularização fundiária até a ausência de pessoal capacitado. Existem apenas 770 pessoas para todo o Sistema Federal, o que corresponde a um funcionário para mais de 30.000 hectares. Como agravante, a distribuição espacial desses funcionários apresenta uma grande concentração em poucas unidades.

USO E PROTEÇÃO DOS RECURSOS DE FAUNA E FLORA

O homem utiliza-se dos animais selvagens como alimento há milênios. No Brasil, a população rural de praticamente todas as regiões conta com os estoques dessas espécies como alternativa de alimento e renda extra.

Os animais silvestres brasileiros também são procurados por sua pele, seus óleos, suas gorduras e seus produtos medicinais. Até os anos sessenta, o comércio de peles, no Brasil, era crescente (IBAMA, 1995), tendo decaído substancialmente nas últimas décadas. Esse comércio muitas vezes atende demanda externa ao País e costuma ser altamente vantajoso, gerando lucros em especial aos intermediários.

A exploração de recursos da flora nativa está relacionada com seus usos, diretos e indiretos. Destacam-se a fabricação de ornamentos, medicamentos, alimentos, entre outros. Há, inclusive, 420 delas monitoradas pela Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção/CITES. Não obstante esse monitoramento, diversas espécies utilizadas como ornamentais têm sido comercializadas sem nenhum controle dos órgãos ambientais.

As espécies vegetais com propriedades medicinais têm merecido atenção especial, seja pelo seu consumo direto, seja pelo seu grande potencial na produção de novos medicamentos. Algumas dessas espécies têm sido ameaçadas de extinção, já que muitas vezes são utilizadas comercialmente partes essenciais para a reprodução dessas espécies, tais como raízes, sementes e flores.

A proteção às plantas medicinais representa garantia de utilização de matéria-prima de alto valor para população humana e, portanto, deve ser tratada como assunto de Estado. No entanto, nenhum programa eficiente tem sido desenvolvido para promover a conservação e o manejo sustentável desses recursos.

A deficiência da fiscalização é a causa prin-

cipal dos problemas relacionados com a proteção da vida silvestre no Brasil. Ela é determinada por vários fatores, como a ausência de política abrangente para a conservação; falta de treinamento de pessoal especializado; falta de infra-estrutura dificulta a disponibilidade de informações sobre a biodiversidade e o estabelecimento de estratégias mais eficientes de controle; falta de penalização dos infratores.

Apesar da Lei de Crime Ambiental (no 9.605 de 13 de fevereiro de 1998), que considera crimes os atentados contra os recursos naturais, a penalização dos infratores continua ocorrendo raramente.

RECURSOS FLORESTAIS

A ocupação das terras florestadas pelo homem, seja para uso dos recursos florestais, ou para sua transformação em áreas de produção de alimentos, tem sido característica marcante do crescimento econômico do País.

O desmatamento resulta de fatores econômicos, sociais, da fragilidade institucional de fazer cumprir a norma legal. Desses destacam-se: a distribuição fundiária e os baixos níveis de produtividade agrícola nas áreas de fronteira; a distribuição da renda nacional, também altamente concentrada, ocasionando uma imensa oferta de mão-de-obra de baixa renda disposta a encontrar ocupação em áreas de fronteira de ocupação; um sistema fiscal e creditício para as atividades agrícolas que desconsidera as características agroecológicas do solo e o emprego de práticas de manejo sustentável; a titularidade da terra pautada no uso, i.e., baseada na área convertida para agropecuária, e, portanto, permitindo a legalização do desmatamento; o alto valor da madeira nas áreas de fronteira faz que as atividades madeireiras desempenhem um papel importante no financiamento do desmatamento; os programas setoriais de desenvolvimento que, muitas vezes, estimulam a ação antrópica não-sustentável sobre os recursos florestais; e os programas de reforma agrária desenvolvidos pelo MEPF têm contribuído significativamente para o desmatamento de áreas florestadas. Na Amazônia, a área de desmatamento está entre 11 a 13 % da área total original.

Estimadamente, cerca de 50% da cobertura original de Cerrado hoje está convertida em pastos, plantações de soja ou formas degradadas de solos abandonados. Praticamente, os Estados e Municípios não têm atuação alguma na gestão dos recursos florestais. Outro problema na região do Centro-Oeste é a extração não-sustentável da madeira do bioma Cerrado para produção de carvão vegetal.

Os incêndios agravam a destruição da floresta. Os dados do INPE sobre o desmatamento em todo o Brasil, revelam que 71,48% das áreas de queimadas foram autorizadas.

Anualmente, mais de 30 milhões de metros cúbicos de toras de madeira são extraídos da floresta amazônica, para fins de processamento nas serrarias e fábricas de laminado/compensado que totalizam cerca de 2.600 indústrias na região. Exceto raros projetos inovadores, essa matéria-prima vem sendo explorada dentro da mesma forma e postura que existia na época do descobrimento do Brasil.

Com relação às práticas de manejo sustentável da extração de madeira, deve-se registrar que, apesar de já estarem regulamentadas, não foram bem sucedidas devido à grande oferta de madeira oriunda da expansão agrícola e da ausência (ou impossibilidade) de fiscalização em áreas de grandes dimensões.

As controvérsias ao sucesso do manejo florestal no Brasil são de ordem econômica (pressão de mercado, estabelecimento de taxas de exploração muito baixas); de ordem institucional (conversão de áreas naturais de florestas em áreas de produção agropecuária, investimentos e créditos públicos beneficiam atividades concorrentes, não-eficácia na concessão de áreas florestais públicas para produção de madeira); e de ordem social (falta de pessoal técnico e trabalhadores bem treinados, falta de participação das populações locais no estabelecimento de políticas florestais, pressão demográfica).

Apesar dessas controvérsias o manejo sustentado de florestas tropicais é possível, desde que haja planejamento adequado, controles rígidos do plano de manejo, além de créditos e eficácia institucionais.

OCEANOS

Os oceanos cobrem cerca de 70% da superfície terrestre. No Brasil, geram inúmeras riquezas, como uma produção oficial de cerca de 86 milhões de toneladas de alimentos/ano. Além de deterem elevado potencial bioquímico e farmacológico e permitirem o tráfego de aproximadamente 80% de todo comércio internacional, os oceanos constituem-se em uma das últimas grandes fronteiras para a exploração de recursos minerais na Terra, ao lado da região Amazônica e do continente Antártico.

A maioria dos depósitos minerais marinhos explorados, ou potencialmente exploráveis, no Brasil, ocorre nas porções emersas das praias.

Ressalta-se, ainda, a ocorrência de jazidas de óleo e gás localizadas em águas da margem continental brasileira e no domínio oceânico (águas profundas). Sua exploração vem sendo desenvolvida pela PETROBRAS, desde 1953, que se ocupa da prospecção, produção, refino, transporte e comercialização deste recurso.

Não obstante, o uso indiscriminado dos oceanos e mares para a produção de alimentos, navegação comercial e despejo de efluentes vem causando danos, muitas vezes irreversíveis a esse sistema. Nesse sentido, as primeiras diretrizes voltadas a disciplinar o uso e proteger os recursos marinhos foram preconizadas com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982.

O Brasil possui 7.367 km de linha costeira, sem levar em conta os recortes litorâneos (baías, reentrâncias, etc.) que ampliam significativamente esta extensão, elevando-a para mais de 8.500 km voltados para o Oceano Atlântico. A Zona Econômica Exclusiva brasileira compreende uma área de aproximadamente 4 milhões de quilômetros quadrados.

A adesão do Brasil às convenções internacionais, entre elas a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção de Proteção da Biodiversidade e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, levou o País a implementar políticas e programas para impedir, reduzir e controlar a degradação do meio marinho, e promover o desenvolvimento sustentável melhorando o nível de vida das populações costeiras e integrando a pesquisa científica e conhecimentos tradicionais para a preservação de ecossistemas costeiros e oceânicos assim como espécies de interesse especial.

Entretanto, continua existindo descompasso entre as políticas de desenvolvimento e os programas e projetos para o gerenciamento da zona costeira. Consideram-se como principais contaminantes do meio marinho e suas respectivas fontes de contaminação, os esgotos sanitários, poluentes orgânicos persistentes, radioatividade, metais pesados, nutrientes (eutrofização), óleos (hidrocarbonetos), movimentação de sedimentos, e resíduos sólidos. Esses contaminantes se concentram em grandes aglomerados urbanos ao longo de um litoral onde menos de 20% dos municípios costeiros são beneficiados por serviços de saneamento básico e drenagem urbana.

Vale ressaltar que cinco das nove regiões metropolitanas brasileiras encontram-se à beira-mar e que metade da população brasileira reside a menos de 200 km do mar. Este contingente gera cerca de 56.000 t/dia de lixo cujo destino, de 90% dessa parcela, é lixões a céu aberto que contribuem para a poluição de rios, lagoas e do próprio mar.

RECURSOS PESQUEIROS

A forma de ocupação e a degradação da zona costeira e das bacias hidrográficas têm afetado decisivamente o equilíbrio das populações aquáticas e comprometido os principais recursos pesqueiros.

Nos últimos anos, a atividade pesqueira no Brasil vem atravessando uma crise de sustentabilidade, caracterizada pela acentuada queda da produção total e da produtividade, decorrente do processo de expansão da atividade que levou ao sobredimensionamento dos meios de produção e, conseqüentemente, à sobreexploração da maioria dos recursos.

As principais pescarias marítimas nacionais, realizadas por frotas industriais e de pequena escala, estão voltadas para espécies tradicionalmente exploradas na região costeira, deixando praticamente inexploradas zonas mais profundas e distantes da costa.

A produção nacional de pescado apresentou tendência geral de crescimento até 1986, quando atingiu o recorde de 940.869 t. Encontra-se hoje estabilizada em torno de 700 mil t

DA TERRA DOS ÍNDIOS À TERRA DE ÍNDIO

O momento do descobrimento e os primeiros passos da ocupação territorial, puseram em evidência o conflito de interesses entre a população colonizadora, predominantemente portuguesa e a população original, genericamente chamados de índios. Para assegurar uma ocupação territorial a longo prazo, era preciso "pacificar", as tribos indígenas e garantir sua sujeição à Coroa. Utilizando uma forma então tradicional de controle social, missões de ordens religiosas foram incumbidas da tarefa.

A política missionária foi sucedida, no século XVIII, pela política Pombalina, que mudou a concepção de território, conferindo prioridade à ocupação e à exploração indiscriminada das áreas e bens naturais nelas contidas e imprimia nas mentes dos índios, colonos de outras origens e vizinhos rivais, vistos com inimigos e presas de escravidão e guerra, uma presença portuguesa, no sentido de controlar e manter o território no longo prazo. A Carta Régia de 1798 extinguiu os aldeamentos indígenas, tornando livre a exploração de recursos naturais ali existentes. No reinado de D. João VI no Brasil, o aparteamento dos povos indígenas agravou-se com a declaração das guerras de extermínio às tribos que opunham resistência à incorporação de suas terras à colonização. "A política oficial não admitia como decorrência da ocupação indígena o seu direito à terra".

Só em 1910, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios fala-se sobre "terra de índios", garantindo-se, entre outras coisas, a efetividade da posse de seus territórios e o usufruto das terras demarcadas que lhe forem concedidas. Hoje, a população indígena é de aproximadamente 300 mil pessoas, perfazendo 0,2% da população brasileira; os povos indígenas detêm 563 áreas de terras, com uma extensão de 102.126.269 ha, que equivalem a 12% do território nacional., mas a inserção social e cultural dos povos indígenas ainda esta longe de ser resolvida.

POPULAÇÕES NEGRAS: ESCRAVIDÃO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E RESGATE CULTURAL

No contexto da política Pombalina a expansão da população escrava africana, tida como mais produtiva do que a indígena, foi considerada essencial . As fronteiras sociais passaram então a se ancorar, sobretudo, na escravidão de variados grupos de afro-descendentes. O trabalho escravo, base da economia colonial, impôs a sujeição física, cultural, econômica, social e política dos negros e mulatos impedindo-lhes qualquer possibilidade de mobilidade social, melhoramento econômico e participação política.

A Declaração da Independência, a Libertação dos Escravos com a Lei Áurea ou a Proclamação da República provocaram importantes mudanças sociais e políticas, mas não foram capazes de reverter as desigualdades sociais que caracterizaram a Colônia. Os ex-escravos e seus descendentes tiveram que enfrentar as limitações sociais herdadas da escravidão. Em 1850, com a Lei número 601 (Lei de Terras), a propriedade fundiária consolida-se como um indicador da concentração do poder econômico e político. Por isto, mesmo com grandes extensões de terras disponíveis para o cultivo, a grande maioria dos ex-escravos não pôde se transformar em pequenos agricultores. Uma parte significativa ficou como agregada nas fazendas e hoje está diluída entre as populações sem terra.

Contudo, certos grupos de ex-escravos conseguiram permanecer na terra. organizada em antigos quilombos, portanto, com terra, embora na maioria sem titulação. Estas populações são denominadas quilombolas e têm - segundo os artigos 215 e 216 da Constituição e o artigo 68 ADCT - assegurados seus direitos nos territórios culturais que foram recentemente identificados e estão em processo de inclusão nos programas do Governo Federal.

Os ex-escravos que, após a Abolição, foram para as cidades onde estavam as primeiras indústrias, chegaram sem qualificação profissional, sem recursos econômicos próprios, enfrentando a discriminação social, e sem representação política capaz de defender seus interesses específicos, engrossando o contingente de membros das "classes perigosas", as quais eram consideradas uma ameaça à nascente sociedade industrial no Brasil. Mas, no interior das "classes perigosas" operavam-se outras diferenciações. Ali também estavam outros homens livres, sobretudo os brancos trabalhadores migrantes europeus. No âmbito da concorrência própria à conformação do mercado de trabalho, explicitou-se um tipo específico de hierarquização interna aos subalternos.

INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA: FONTE PRODUTORA DE DESIGUALDADES SOCIAIS E DE EXPLORAÇÃO PREDATÓRIA DE RECURSOS NATURAIS

A passagem da economia agroexportadora colonial para a nova ordem econômica industrial reafirmou certos limites da capacidade de incorporação de vários segmentos da sociedade brasileira à cidadania, assim como reafirmou as raízes das desigualdades, acrescentou outros próprios à sua nova dinâmica. O processo de diversificação da estrutura produtiva do Brasil ganha seu impulso definitivo após 1930. O início da industrialização brasileira foi resultado tanto da política de "substituição de importações" determinada pelas dificuldades de abastecimento do mercado interno, que coincide com o início da 2ª Guerra Mundial, quanto das políticas de desenvolvimento acelerado adotadas por sucessivos Governos brasileiros. Dessa forma, investimentos em infra-estrutura, a atração do capital externo; a ampliação e o redirecionamento das fronteiras do desenvolvimento nacional, a política de gasto público inflacionária resultaram em expressiva sofisticação da atividade econômica no Brasil

No entanto, o desenvolvimento industrial não resultou em mudanças significativas na configuração da pirâmide social. Em resumo, na prática, em nossa história industrialização e desenvolvimento social foram cada vez mais se dissociando.

DESIGUALDADES ESPACIAIS E DESEQUILÍBRIO REGIONAL

O processo de desenvolvimento brasileiro também produziu diferenciações e discursos regionais. A literatura sobre o tema demonstra como a valorização social de apenas um tipo de "equilíbrio", baseado na perspectiva de desenvolvimento industrial, faz com que as desigualdades espaciais sejam lidas como evidências de desequilíbrio regional.

O caso do Nordeste não esgota a questão, mas é exemplar. Como afirma Penna, o elemento básico do discurso regionalista é "a homogeneização (simbólica) do espaço, tecida sobre a idéia de crise". Neste discurso, produzido pela elite educada da região, o Sul aparece como espaço-obstáculo e ao Estado são dirigidas as reivindicações da região mais pobre do país. A criação da SUDENE, em 1959, expressa as esperanças desenvolvimentistas de que a modernização econômica modificaria as relações de poder no Nordeste. Contudo, vários estudos mostram como a SUDENE esteve capturada por interesses de grupos econômicos regionais que - associados a grupos do Centro-sul e com empresas internacionais - se valeram de subsídios estatais para se reciclar, crescer e diversificar seus interesses, sem efeitos notáveis nas transformações sociais esperadas.

DICOTOMIAS CAMPO E CIDADE

Enquanto palavra de ordem a Reforma Agrária apareceu como remédio contra o latifúndio desde os anos 30. Nos anos 60 a Reforma Agrária tornou-se uma das "Reforma de Base" e informou as práticas e os projetos desenvolvimentistas de diferentes instituições, partidos políticos, movimentos e personagens.

O golpe militar interrompeu este processo. Reprimiu as Ligas Camponesas do Nordeste e marcou uma certa descontinuidade em relação às organizações sindicais de trabalhadores no campo. Porém, a idéia de Reforma Agrária não foi descartada, mas assumiu nova feição a partir do estabelecimento (em 1964) do Estatuto da Terra, que buscou domesticar seu significado. Em 1972, foi criado o Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA), iniciando-se o projeto de colonização. Enquanto isto o movimento sindical de trabalhadores rurais, através da CONTAG, elegeu a Reforma Agrária como cimento unificador para a diversidade de categorias entre os trabalhadores rurais. Era a distância entre o país real e o país legal que tornava-a objeto de luta sindical nos anos de chumbo do regime militar.

Ainda durante o regime militar a agricultura passou por um processo de "modernização con-

e organizadas em três grandes blocos que igualmente dialogam com os pressupostos decorrentes das análises e do diagnóstico elaborado.

BLOCO A
AGENDA MÍNIMA - EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRABALHO

■ Promover mecanismos de descentralização da oferta e monitoramento da qualidade da educação fundamental de modo a garantir que as crianças tenham condições de completar, no mínimo, as oito séries do ensino básico.

■ Iniciar um processo de implantação de alternância e interação entre trabalho e formação, mediante mecanismos que aproximem e interliguem modalidades extensivas, flexíveis e continuadas de educação.

■ Fortalecer, dentro do SUS, as ações integradas de vigilância e atenção à saúde do trabalhador com o objetivo de garantir condições de saúde favoráveis para todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em situação de trabalho informal.

■ Massificar a oferta de crédito produtivo popular através da flexibilização e desburocratização dos requerimentos para a criação e formalização de microempresas.

■ Criar um serviço eficiente de intermediação de mão-de-obra, de caráter público não-estatal, concebido em termos nacionais, a ser implementado no nível local.

■ Ampliar o escopo da política nacional de qualificação profissional, bem como sua abrangência, integrando na mesma os recursos atualmente geridos pelo Sistema S (Sesi, Senai, Senac, Sebrae).

BLOCO B
FORTALECIMENTO DA DIMENSÃO LOCAL: AGENDA 21 LOCAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (DLIS)

■ Criar mecanismos para realinhar os programas de crédito para apoiar a implantação das agendas 21 locais/desenvolvimento local integrado e sustentável, tanto do Governo Federal quanto das agências de desenvolvimento nacionais e internacionais.

■ Criar, no âmbito municipal, um fundo especial com vistas à implementação do plano de ação da Agenda 21 Local e de projetos oriundos de processos de DLIS e orçamento participativo.

■ Difundir as boas práticas que reforcem o potencial das comunidades em benefício próprio, por meio de campanhas periódicas e de programações permanentes nos meios de comunicação de massa para facilitar sua replicabilidade e impulsionar a nova mentalidade participativa.

■ Reverter a tendência ao aumento da violência através de Ações e Campanhas de Desarmamento a serem realizadas com participação da sociedade civil, em sintonia com as instâncias responsáveis pela Segurança Pública e com a convergência de medidas dos três níveis de Governo.

■ Estabelecer estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento do turismo sustentável, nas suas diversas formas, segundo as diretrizes do macroobjetivo 5 - relativo ao desenvolvimento do turismo - do Plano Plurianual 2000-2003.

■ Promover formas alternativas de trabalho e geração de renda através de mutirões remunerados, sobretudo em áreas degradadas ou de risco, envolvendo ações de recuperação ambiental e sanitária.

■ Incorporar ao Sistema Único de Saúde (SUS) as iniciativas e práticas tradicionais de saúde que emergem da sociedade civil.

■ Incentivar a organização associativa de instâncias supralocais (consórcios, associações, comitês de bacias) para produzir respostas às demandas que se apresentam no tratamento integrado dos recursos hídricos e de resíduos sólidos, as quais podem também indicar uma possibilidade de continuidade das políticas públicas e alguma homogeneidade no tratamento regional das questões urbana, sanitária e ambiental.

BLOCO C
PROPOSTAS PARA A PROMOÇÃO DE GRUPOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS

■ Articular uma rede envolvendo órgãos governamentais, organizações do terceiro setor e instituições privadas voltadas para o resgate de experiências variadas de capacitação para a cidadania e para a sustentabilidade.

■ Implantar nacionalmente o serviço civil voluntário para jovens de 18 anos, de ambos os sexos, em situação de risco de marginalidade e de exclusão social, que não tenham terminado o primeiro grau.

■ Promover uma reforma agrária integrada com políticas agrícolas ambientalmente sustentáveis.

■ Adaptar os conceitos-chave da Agenda 21 às peculiaridades das terras e culturas indígenas.

■ Garantir o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres por meio de ações integradas no âmbito do Governo e da sociedade civil.

■ Garantir nas políticas públicas básicas a incorporação de ações e recursos de atenção e de promoção dos direitos da população infanto-juvenil em situação de risco psicossocial.

■ Implementar ações de promoção dos direitos e valorização da pessoa de terceira idade, facilitando sua integração na vida social.

■ Criar mecanismos de incorporação da pessoa portadora de deficiência (PPD) nas diferentes ações de desenvolvimento sustentável e cidadania.

CONCLUSÃO

Ao longo de todo o texto insistiu-se muito na importância central assumida pela educação, pela participação individual e coletiva, pela mudança de mentalidade e pela adoção de novos instrumentais metodológicos para a superação de alguns dos traços mais evidentes e perversos das desigualdades no Brasil.

Por esta razão, é também estimulada a construção de parcerias entre as diversas instâncias de Governo, as variadas organizações da sociedade civil, as diferentes instituições do mundo empresarial, as Igrejas, as comunidades locais e os indivíduos. Trata-se de conjugar esforços, nas mais distintas escalas e com os objetivos mais diversos, em uma permanente aprendizagem acerca dos significados profundos dos conceitos de democracia, tolerância e compromisso individual/social, entre outros.

Por outro lado, algumas condições objetivas são também necessárias para que a implantação da Agenda 21 possa realizar-se com êxito. No caso brasileiro, isto supõe o estabelecimento da justiça tributária e a eliminação das fontes de apropriação da riqueza vinculadas a privilégios políticos ou manutenção de ilegalidades.

É necessário ressaltar também que parte importante da ineficiência do sistema governamental brasileiro para a implementação da agenda positiva deriva das regras do jogo político-eleitorais, que premiam a pulverização de interesses e o personalismo clientelista, ao invés da negociação pública entre grandes corrente sem partidos políticos.

Se requer, portanto, o fortalecimento do Pacto Federativo. Este novo federalismo deve ter como elemento fundador o dinamismo civil, respeitando o princípio da representação igualitária, potencializando a capacidade regeneradora da sociedade no sentido de combater as suas próprias anomalias.

A metodologia da Agenda 21 pode oferecer ao processo de transição rumo a uma sociedade mais justa e sustentável no Brasil os ingredientes necessários para o seu êxito.

Relatório produzido pelo Consórcio Parceria 21: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Social de Estudo da Religião (Iser) e Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh).

Agricultura Sustentável

A idéia de uma "agricultura sustentável" indica o desejo social de sistemas produtivos que conservem os recursos naturais e forneçam produtos mais saudáveis, sem comprometer os níveis tecnológicos já alcançados de segurança alimentar. Resulta de emergentes pressões sociais por uma agricultura que não prejudique o meio ambiente e a saúde.

Apesar de seus dez mil anos, a agricultura permanece sendo a atividade humana que mais intimamente relaciona a sociedade com a natureza. Por mais que se esteja vivendo na "aurora de uma nova era" - rotulada de pós-industrial, pós-moderna, ou pós-escassez - a verdade é que a humanidade continua muito longe de encontrar uma fonte da energia necessária à vida, que dispense o consumo das plantas e dos animais.

Qualquer avaliação de desempenho da agricultura das nações mais avançadas durante a segunda metade do século XX será forçosamente levada a constatar que ela garantiu, às suas populações, um inédito grau de segurança alimentar.

Também tem sido nos países adiantados onde mais cresce a consciência sobre as distorções ambientais de seus sistemas de produção e consumo de alimentos. Ampla gama de manifestações sociais permite perceber uma ascendente preocupação com a salubridade alimentar, que tende a estar cada vez mais ligada à conservação dos recursos naturais explorados. E as pressões decorrentes já requerem novos métodos de produção que venham a reduzir os impactos ambientais adversos e assegurar altos níveis de pureza e não-toxicidade dos alimentos. É este, em última instância, o desafio social embutido na expressão 'agricultura sustentável'.

Foi nesse contexto que se fortaleceram, a partir dos anos 1960, os entusiastas de métodos orgânicos, biodinâmicos, biológicos e naturais de produção alimentar. Quando começaram a ganhar certa visibilidade, foram alvo de imensa campanha de descrédito, lançada por uma coalizão de interesses do 'agronegócio' e do sistema de pesquisa agropecuária. Em alguns ambientes mais arejados, como o acadêmico, esses 'alternativos' eram apenas considerados 'folclóricos'. Mas, essa mesma coalizão agora admite, com certo embaraço, que a agricultura precisa mesmo ser sustentável. Isto não quer dizer, contudo, que vários segmentos do establishment (agroburocracia e agronegócio) tenham deixado de menosprezar os ambientalistas. A principal diferença é que se tornou impossível desqualificar a preocupação com a saúde e com os recursos naturais, como aconteceu até meados dos anos 1980. Agora os ideais ecológicos dos 'alternativos' são, ao contrário, enaltecidos e apenas o 'irrealismo de suas propostas' é recusado.

Por fim é necessária uma última advertência sobre a acepção do adjetivo 'sustentável' que

vem se generalizando desde a década passada, e que foi consagrado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, conhecida como ECO-92. Sustentabilidade significa preservação do capital ambiental oferecido pela natureza, definido como os possíveis usos, ou funções, de nosso entorno físico (Hueting & Reijnders,1998). As dificuldades de aplicação prática dessa definição e os problemas de sua vinculação à idéia de "desenvolvimento" devem ser vistos como novos desafios teóricos, e não como expedientes que possam diluir seu valor heurístico e seu profundo sentido ético.

DIAGNÓSTICO

MATA ATLÂNTICA E DAS FLORESTAS E CAMPOS MERIDIONAIS

Nas regiões Sul e Sudeste do país predominam quatro extensos ecossistemas, cujo conjunto pode ser chamado de Mata Atlântica, Florestas e Campos Meridionais. São estes: (i) a Região das Florestas Estacionais Semideciduas, (ii) a Região dos Pinheirais, ou das Florestas de Araucárias; (iii) o Ecossistema do Extremo Sul (iv) e a Região Costeira e da Região da Floresta Atlântica. A exploração agrícola desses ecossistemas intensificou-se a partir das últimas décadas do século XVIII e início do XIX. Nesse período, o plantio se dava sobre as cinzas das florestas recém queimadas e dispensava o trabalho de aração do solo, de capina e a utilização de fertilizantes químicos ou orgânicos. Mas o aumento da pressão populacional e da demanda de mercado acelerou o ritmo das rotações de terras e aos pousios longos, de mais de dez anos, sucediam-se períodos inferiores de descanso dos quais apenas uma vegetação arbustiva nascia.

Tornavam-se cada vez mais nítidos os limites destes sistemas produtivos onde a recuperação dos solos dependia, fundamentalmente, da rotação de terras. A substituição das bases técnicas da agropecuária permitiu a implantação, em larga escala, dos sistemas monoculturais, dando início a um período de transformações radicais nas regiões Sul e Sudeste. O processo de modernização foi favorecido pelo crédito agrícola subsidiado e por vultosos investimentos públicos nos campos da pesquisa e do ensino agronômico. Nos primeiros anos, o padrão moderno propiciou surpreendentes aumentos de produção em quase todas as culturas. Mas, a euforia das grandes safras logo foi abalada pelos problemas socioambientais que, até hoje, caracterizam a agricultura praticada nesses ecossistemas.

A produção de soja, de cana-de-açúcar, de laranja, de café, de milho, além das aves e dos suínos, figuram entre os exemplos mais emblemáticos desse processo: não só pelas mudanças que trouxeram a paisagem agrícola mas também por sua fortíssima dependência de insumos químicos, mecânicos e genéticos de origem industrial. Esses mesmos "gigantes" do agronegócio figuram também entre os maiores "consumidores" de recursos naturais dos ecossistemas das duas regiões e, em certos casos, promovem estragos ambientais de proporções igualmente grandiosas.

PROBLEMAS E BUSCA DE SOLUÇÕES

A dilapidação da cobertura florestal e o ma-

Cidades Sustentáveis

Construído com a participação qualificada de atores relevantes do Governo e da sociedade, através de diferentes formas de consulta e debate, o documento Cidades Sustentáveis1 , elaborado pelo Consórcio Parceria 21, tem por objetivo geral subsidiar a formulação da Agenda 21 brasileira com propostas que introduzam a dimensão ambiental nas políticas urbanas vigentes ou que venham a ser adotadas, respeitando-se as competências constitucionais, em todas as esferas de Governo.

Incorpora também os principais objetivos da Agenda 21 e da Agenda Habitat pertinentes ao tema tratado, particularmente os que se referem à promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, assim como os cenários de desenvolvimento enunciados no documento Brasil 2020 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

MARCO TEÓRICO - A partir do exame do conceito, ainda em construção, de desenvolvimento sustentável – firmado na Agenda 21 e incorporado em outras Agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos –, o marco teórico utilizado considera duas noções-chave para o tema Cidades Sustentáveis: a de **sustentabilidade ampliada**, que trabalha a sinergia entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento, e a noção da **sustentabilidade progressiva**, que trabalha a sustentabilidade como um processo pragmático de desenvolvimento sustentável. Distingue, além disso, ao menos, quatro dimensões básicas: ética, temporal, social e prática e indica critérios e vetores de sustentabilidade, paradigma e produto do desenvolvimento sustentável, a serem incorporados pela esfera pública, estatal e privada. A partir de uma revisão expedita da Agenda Habitat, o documento indica as principais estratégias de enfrentamento das questões urbanas ambientais contidas naquele Plano Global de Ação, entre as quais se destacam as relacionadas com: integração setorial e espacial das políticas e ações urbanas; planejamento estratégico; descentralização; incentivo à inovação; custos ambientais e sociais dos projetos econômicos e de infra-estrutura; novos padrões de consumo dos serviços urbanos e fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação.

PREMISSAS

A partir dos conceitos e indicações do marco teórico, foram definidas as premissas que nortearam a realização do trabalho:

a) Crescer sem destruir. O desenvolvimento sustentável das cidades implica ao mesmo tempo crescimento dos fatores positivos para a sustentabilidade urbana e diminuição dos impactos ambientais, sociais e econômicos indesejáveis no espaço urbano.

b) Indissociabilidade da problemática ambiental e social. A indissociabilidade da problemática social urbana e da problemática ambiental das cidades exige que se combinem dinâmicas de promoção social com as dinâmicas de redução dos impactos ambientais no espaço urbano.

c) Diálogo entre a Agenda 21 brasileira e as atuais opções de desenvolvimento. A sustentabilidade urbana deve se inserir no contexto efetivo da conjuntura nacional e influenciar as opções de desenvolvimento do país.

d) Especificidade da Agenda Marrom. A especificidade do ambiente urbano determina que a sustentabilidade urbana dependa basicamente do cumprimento da chamada Agenda Marrom.

e) Inovação e disseminação das boas práticas. As ações de mitigação dos impactos ambientais devem ser equilibradas com ações voltadas para a inovação e valorização das práticas urbanas que apresentem componentes de sustentabilidade.

f) Fortalecimento da democracia. Reconhecendo que sem democracia não há sustentabilidade, deve-se fortalecer os mecanismos de gestão democrática das cidades e o desenvolvimento da cidadania ativa.

g) Gestão integrada e participativa. Necessidade de desenvolver novas formas de gestão urbana, que propiciem a integração das ações setoriais, a participação ativa da sociedade e a mobilização de meios através de novas parcerias urbanas.

h) Foco na ação local. Reconhecendo a eficácia da ação local, deve-se promover a descentralização da execução das políticas urbanas e ambientais.

i) Mudança do enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação ambiental. Deve-se promover a substituição paulatina dos instrumentos de caráter punitivo por instrumentos de incentivo e auto-regulação dos agentes sociais e econômicos.

j) Informação para a tomada de decisão. O conhecimento e a informação sobre a gestão do território e do meio ambiente urbano aumentam a consciência ambiental da população urbana, qualificando-a para participar ativamente dos processos decisórios. Políticas e ações de educação e comunicação, criativas e mobilizadoras, devem contribuir para reforçar todas as estratégias prioritárias de sustentabilidade urbana

DIAGNÓSTICO

Com a finalidade de identificar os pontos de estrangulamento mais críticos para o desenvolvimento urbano sustentável do país, das regiões e das cidades brasileiras, construiu-se, a partir de diagnósticos setoriais para cada um dos subtemas2 , um diagnóstico geral da urbanização brasileira que observa uma tendência de redução do ímpeto de crescimento demográfico para uma taxa de 1,47% a.a., até 2025. Entretanto, os diagnósticos disponíveis evidenciam o agravamento dos problemas urbanos e ambientais das cidades, decorrentes de adensamentos desordenados, ausência de planejamento, carência de recursos e serviços, obsolescência da infra-estrutura e dos espaços construídos, padrões atrasados de gestão e agressões ao ambiente.

Mudanças recentes no processo de urbanização e na configuração da rede de cidades, em função das transformações na dimensão espacial do desenvolvimento econômico, contribuíram para reforçar a heterogeneidade econômica e social no desenvolvimento das regiões e cidades brasileiras. Tal fenômeno se caracteriza por: surgimento de "ilhas" de produtividade, em quase todas as regiões; crescimento populacional mais elevado das "antigas periferias" nacionais, provocando o relativo espraiamento do fenômeno de formação das aglomerações urbanas; padrões relativamente baixos de crescimento metropolitano, sobretudo dos núcleos , e uma importância ainda maior do conjunto de cidades de médio porte.

O processo de conformação da rede urbana brasileira apresenta superposição de um sistema baseado em polarizações com outro, cuja característica principal é o desenvolvimento espacial em forma de eixos. Em que pese o forte caráter polarizador de um conjunto de metrópoles, os investimentos programados por eixos de desenvolvimento contribuem para redesenhar a configuração territorial do país, na medida em que tais investimentos são seletivos, privilegiando espaços dinâmicos e relegando as áreas de baixo dinamismo ou estagnadas. Isso acentua as tendências de concentração da população urbana nas áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, reforçando os desequilíbrios da rede de cidades e agudizando os problemas sociais, urbanos e ambientais dos grandes centros - particularmente porque os investimentos feitos ou programados nesses eixos também não levam em conta os danos ambientais decorrentes.As diferentes escalas de cidades da rede urbana brasileira – regiões metropolitanas e cidades grandes; cidades médias; pequenas cidades; cidades novas da franja pioneira e cidades patrimônio - possuem desafios próprios para o seu desenvolvimento sustentável. No entanto, apesar de suas peculiaridades regionais e locais, todos abrigam, com maior ou menor intensidade, problemas intra-urbanos que afetam a sua sustentabilidade, particularmente os decorrentes de: dificuldades de acesso à terra urbanizada, déficit de moradias adequadas, déficit de cobertura dos serviços de saneamento ambiental, baixa qualidade do transporte público, poluição ambiental, desemprego e precarização do emprego, violência urbana e marginalização social. Apresentam, também, por outro lado, sinais

AGENDA 4
INTEGRAÇÃO NACIONAL E REGIONAL

MACROOBJETIVO 1

PLANEJAMENTO INTEGRADO DA INFRA-ESTRUTURA

■ **Diretrizes**

■ Definir um marco global de referência para um "Projeto Nacional de Desenvolvimento Sustentável e de Longo Prazo" clara e amplamente explicitado, decidido e consolidado de forma participativa.

■ Elaborar um Plano Nacional de Viação, articulando a complementaridade por modalidades de transportes, segundo as características regionais brasileiras.

■ Definir cronogramas de curto, médio e longo prazo para a ampliação da malha viária.

■ Inserir o zoneamento ecológico-econômico no ordenamento do território, na política de ocupação territorial, no planejamento dos projetos de infra-estrutura e desenvolvimento regional.

MACROOBJETIVO 2

CONSIDERAR AS POSSIBILIDADES DE INTERLIGAÇÃO ENTRE OS EIXOS AIS DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO VISANDO FORTALECER SUA FUNÇÃO INTEGRADORA RESPEITANDO NAS DECISÕES DE IMPLANTAÇÃO O MARCO AMBIENTAL

■ **Diretrizes**

■ Fortalecer, na implementação dos macroeixos, o seu papel propiciador da integração do mercado interno nacional .

■ Considerar, com este objetivo, as possibilidades de interligação dos macroeixos entre si, de forma a fortalecer a integração e impedir a fragmentação econômica, social e política do espaço nacional.

MACROOBJETIVO 3

REFORMULAÇÃO DO SISTEMA INSTITUCIONAL E DE INCENTIVOS REGIONAIS

■ **Diretrizes**

■ Considerar o planejamento regional como parte explícita do planejamento nacional, integrando programas e projetos, a nível regional, às diretrizes e parâmetros de âmbito nacional.

■ Efetuar uma avaliação crítica das políticas regionais, inclusive dos incentivos fiscais, em execução no Brasil.

■ Observar as experiências contemporâneas de planejamento e políticas regionais no mundo, especialmente a da União Européia.

■ Criar um Fórum Nacional com ampla participação das Superintendências Regionais, Entidades de Desenvolvimento Regional, Órgãos Municipais, Estaduais, Federais e Representantes da Sociedade Civil, para discutir e avaliar a forma de adequar os vários fundos regionais (FINOR, FINAM, FUNRES, Fundo Constitucional, etc.).

MACROOBJETIVO 4

ELIMINAÇÃO DA GUERRA FISCAL ENTRE ESTADOS

■ **Diretrizes**

■ Estabelecer normas centralizadas (Governo Federal) para que os Estados possam oferecer incentivos fiscais ao setor privado.

■ Articular as políticas estaduais de desenvolvimento regional à política nacional correspondente.

MACROOBJETIVO 5

DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES REGIONAIS DA POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

■ **Diretrizes**

■ Articular a Política de Ciência e Tecnologia à Política Regional.

■ Orientar o gasto de pesquisa tecnológica segundo as características e potencialidades regionais. A título de exemplo, pesquisa sobre energia solar, manejo da água e irrigação no semiárido nordestino.

■ Criar centros regionais de pesquisa especializados segundo a base produtiva e o potencial regional, nos moldes da EMBRAPA.

MACROOBJETIVO 6

ESTABELECER UMA NOVA POLÍTICA LOCACIONAL E PROMOVER A DESCONCENTRAÇÃO RELATIVA DA INDÚSTRIA

■ **Diretrizes**

■ Articular a implementação dos eixos de desenvolvimento com o processo de desconcentração industrial das grandes aglomerações.

■ Criar um suporte de infra-estrutura e instrumentos de atração locacional em cidades de médio porte, evitando a repetição de experiências negativos e erros de planejamento urbano observados no desenvolvimento das metrópoles.

MACROOBJETIVO 7

ESTIMULAR MUDANÇAS MACROESPACIAIS NA ECONOMIA BRASILEIRA

■ **Diretrizes**

■ Promover a vinculação da fronteira agrícola do Centro-Oeste às regiões Norte e Nordeste e não ao Sudeste.

■ Induzir a vinculação da fronteira dos cerrados nordestinos (Bahia, Piauí, Maranhão) com a economia do nordeste oriental.

AGENDA 5
ESTRATÉGIAS SETORIAIS

AÇÕES NO SUBSETOR DE TRANSPORTES DE CARGA

■ **Recomendações de Caráter Geral**

■ Modernizar o marco regulatório do setor.

■ Elaborar periodicamente planos indicativos de transportes que tenham como princípios orientadores a integração nacional, a intermodalidade, a desconcentração geográfica da produção e a conservação ambiental.

■ Estimular, somente em áreas propícias, os sistemas de transporte fluvial e lacustre, bem como o aproveitamento múltiplo de recursos hídricos.

■ Reavaliar as intervenções na bacia do Araguaia-Tocantins, frente a outras alternativas modais, contabilizando ex-ante a totalidade dos impactos socioambientais, em particular sobre as populações indígenas afetadas.

■ Estimular o sistema de transporte ferroviário, bem como a integração entre as ferrovias, visando absorver o transporte de longa distância hoje efetuado pelos caminhões.

■ Analisar o subsídio ao transporte rodoviário, de forma a avaliar a conveniência de se utilizar outras formas de transporte.

■ Melhorar o transporte de passageiros, de média e longa distâncias, com ênfase nas modalidades aérea e rodoviária.

■ Adequar a concepção de eixos nacionais de integração e desenvolvimento aos objetivos de integração do mercado interno e da desconcentração produtiva.

MACROOBJETIVO 1

MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES DE CARGAS VISANDO A REDUÇÃO DO CUSTO DA LOGÍSTICA E DO CUSTO BRASIL

O novo marco regulatório, condição essencial a para a modernização do setor transportes, deverá compreender três dimensões fundamentais: a regulação de estruturas; estruturas da governança da regulação; esquemas de incentivos para a regulação de preços.

■ **Diretrizes**

■ Ampliar a liberdade tarifária, e fomentar a competição intermodal.

■ Integrar os sistemas de armazenagem e os sistemas de transporte.

■ Intensificar o papel da cabotagem marítima, em virtude da especialização dos portos.

■ Melhorar o estado geral de conservação de rodovias federais.

positivos de desenvolvimento, tais como maior dinamismo econômico e social das cidades, articulação mais ampla entre Governo e sociedade, democratização da esfera pública, fruto de experiências inovadoras e boas práticas de gestão local. Assim, a cidade brasileira do século XXI poderá ser palco de uma vida urbana enriquecida, desde que se operem as necessárias transformações dos padrões insustentáveis de produção e consumo que resultam na degradação dos recursos naturais e econômicos do país, afetando as condições de vida da população nas cidades.

ESTRATÉGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE

A partir dos diagnósticos disponíveis, os consultores temáticos, na formulação de suas respectivas proposições, consideraram, por um lado, a conveniência de propor aperfeiçoamentos nas políticas já em curso no país e, por outro, a necessidade de apontar novas estratégias e instrumentos que assegurem a transição da situação atual das cidades para um futuro mais sustentável. O esforço de sistematização visou integrar e compatibilizar as inúmeras contribuições recolhidas de especialistas, consultores, cabeças de rede, do Grupo de Acompanhamento e dos participantes do workshop e do Seminário Nacional realizados, identificando eventuais lacunas, superposições e conflitos a serem superados, decorrentes de abordagens setoriais e visões distintas sobre a cidade sustentável.

As contribuições apresentadas pelos consultores e cabeças de rede consultados, orientadas metodologicamente por termos de referência e protocolos de consulta, apontam para a necessidade de introduzir mudanças substantivas na formulação e implementação das políticas públicas urbanas - federais, regionais, estaduais e locais – para transformar o quadro de deterioração física, social e econômica e de degradação ambiental que afeta o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras Embora se saiba que, em termos de meio ambiente, determinadas metas só possam ser atingidas a longo prazo, entende-se que os Municípios, os Estados e a União - atuando sempre em parceria com a sociedade - podem introduzir de imediato mudanças nas suas políticas urbanas capazes de gerar resultados até mesmo no curto prazo. Assim, para fins de calibragem temporal das proposições, adotou-se os seguintes horizontes de tempo: imediato (até dois anos), curto prazo (até quatro anos) e médio prazo (até dez anos).

Cabe comentar que o processo de filtragem das propostas e de fixação das estratégias de sustentabilidade considerou, conforme as premissas adotadas, uma conjuntura nacional marcada por dificuldades econômicas, políticas e institucionais, que afetam, em última análise, o processo de desenvolvimento do país e, por conseguinte, das cidades brasileiras. Sendo objetivo do trabalho contribuir para a formulação de políticas públicas e ações, buscou-se identificar propostas de alteração ou introdução de inovações, quanto aos conceitos, prioridades, critérios de alocação de recursos e instrumentos, nas pautas operacionais das áreas/setores que executam a política urbana e/ou condicionam o processo de urbanização em curso.

As propostas enunciadas para cada um dos subtemas indicados pelo Ministério do Meio Ambiente, uma vez sistematizadas e selecionadas através da aplicação de matrizes analíticas desenvolvidas pelos consultores de integração temática, foram consolidadas e ordenadas em quatro estratégias de sustentabilidade urbana, identificadas como prioritárias para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras:

1. aperfeiçoar a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da eqüidade, eficiência e qualidade ambiental;
2. promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade;
3. promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis;
4. desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando a sustentabilidade urbana.

A identificação preliminar do conjunto de estratégias resistiu a uma checagem feita quanto à consistência e à coerência com os princípios da Agenda 21 e Agenda Habitat e com as premissas do trabalho e, também, quanto ao entendimento dos consultores sobre a problemática ambiental urbana.

PROPOSIÇÕES

Para a consolidação e detalhamento destas estratégias, o exame de cada proposição levou em consideração os seguintes fatores: o grau de transversalidade, que sinaliza o seu potencial de integração temática; o horizonte de tempo necessário à sua implementação e o âmbito institucional responsável pela sua adoção.

Na **Estratégia 1**, que trata da regulação do uso e ocupação do solo urbano e do ordenamento do território, foram agrupadas 15 propostas, entre elas:

a) fortalecimento da dimensão territorial no planejamento governamental, nos três níveis de Governo, destacando a importância da articulação entre as políticas, programas e ações de cooperação entre os diferentes órgãos e setores de Governo. São ressaltadas a necessidade de uma política nacional de ordenação do território e a importância das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto da rede urbana brasileira;

b) produção, revisão, consolidação e implementação de instrumentos legais federais, estaduais e municipais de maneira a ajustá-los às necessidades surgidas em decorrência dos processos de urbanização acelerada do país, bem como às novas pautas de desenvolvimento endossadas pelo Estado e pela sociedade, em particular quanto ao direito ambiental e à função social da propriedade;

c) políticas e ações de acesso à terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional, através do combate à produção irregular e ilegal de lotes, de parcerias com o setor empresarial privado e com a população, de linhas de financiamento para locação social, do aproveitamento dos estoques de terras e habitações existentes e da recuperação de áreas centrais para ampliar o acesso à moradia;

d) melhoria da qualidade ambiental das cidades, através de ações preventivas e normativas de controle dos impactos territoriais dos investimentos públicos e privados, do combate às deseconomias da urbanização, da elaboração de planos e projetos urbanísticos integrados com as ações de transporte e trânsito, da adoção de parâmetros e normas voltados para a eficiência energética, conforto ambiental e acessibilidade, da ampliação das áreas verdes e das áreas públicas das cidades, da conservação do patrimônio ambiental urbano, tanto o construído quanto o natural e paisagístico.

A **Estratégia 2** é voltada para o desenvolvimento institucional e fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão ambiental urbana. Preconiza a associação direta de melhoria da gestão urbana a instrumentos de transparência da Administração Pública e tem como a efetiva participação da sociedade civil nos processo decisórios, num conjunto de 15 propostas direcionadas para:

a) aspectos espaciais do planejamento e gestão, envolvendo a necessidade de planejamento e políticas nas várias escalas e adequados às características regionais, da rede urbana e locais, reforçando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e identificando competências, assim como necessidades de integração intergovernamental para fiscalização e controle ambiental;

b) institucionalização dos órgãos, processos, mecanismos e instrumentos de gestão, garantindo a incorporação da dimensão ambiental nesse conjunto, fortalecendo a democratização e a efetiva participação da sociedade nos processos e consolidando instrumentos e padrões de informação, monitoramento, fiscalização e controle públicos;

c) política habitacional, incorporando os aspectos de sustentabilidade ambiental nos programas, projetos e empreendimentos que se associam à geração de emprego e renda, ao uso de tecnologias inovadoras e de revalorização das técnicas tradicionais, à preocupação com a geração de recursos para manutenção e ampliação, considerando as especificidades e diversidades dos grupos sociais envolvidos;

d) saneamento ambiental, voltadas para a necessidade de avanços no campo da regulação, garantindo a flexibilidade nas formas de gestão pelos Municípios, linhas de financiamento que priorizem os agentes mais adequados aos objetivos de universalização do atendimento e qualidade ambiental na prestação dos serviços;

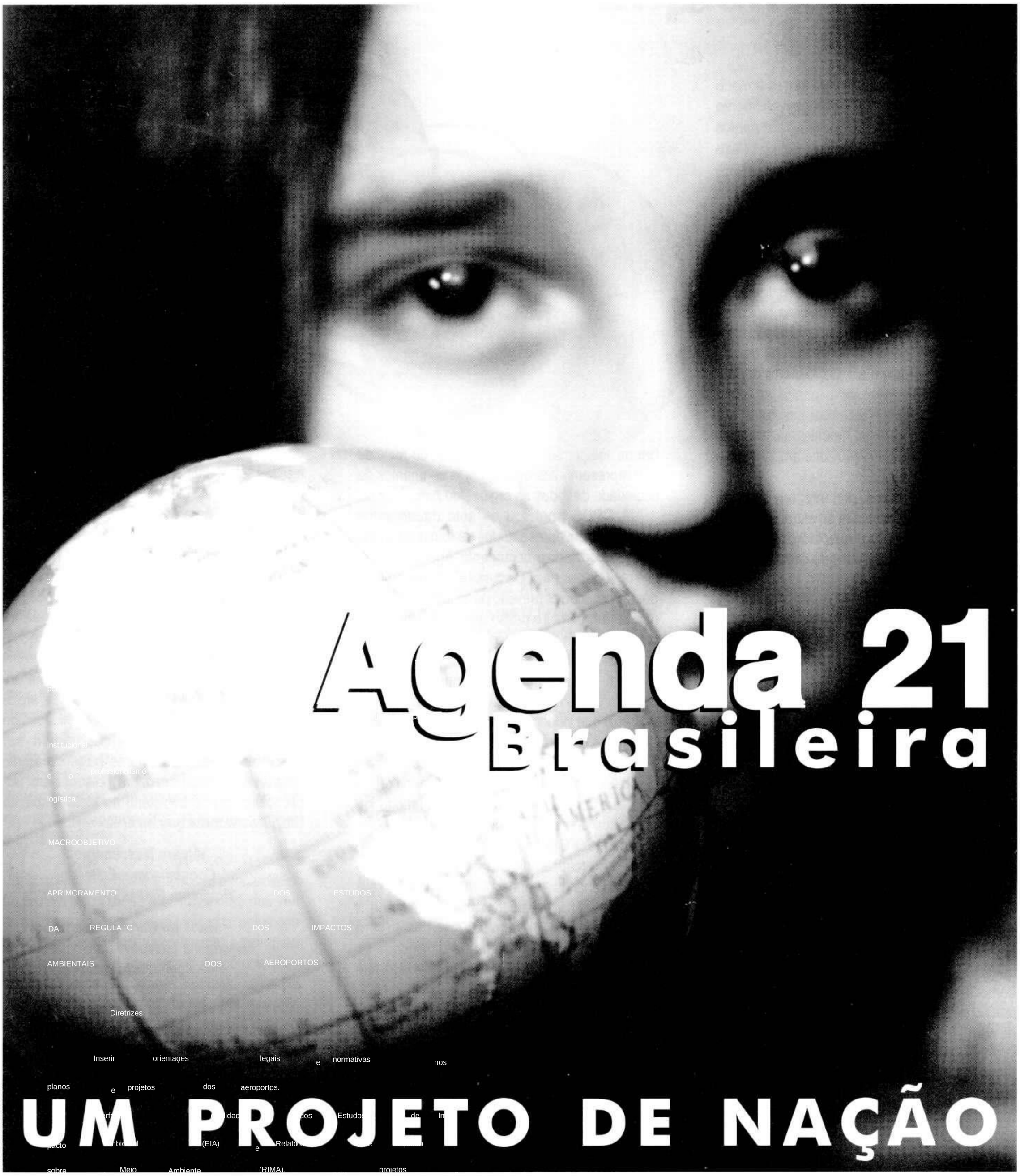
FIOCRUZ

Fiocruz

ESPECIAL

RADIS
Nº 18 • OUTUBRO/99

FIOCRUZ
1900 • 2000
1º Centenário



co

P

po

institucional

e o profissionalismo

logística

MACROOBJETIVO 7

APRIMORAMENTO DOS ESTUDOS

DA REGULA ˜O DOS IMPACTOS

AMBIENTAIS DOS AEROPORTOS

Diretrizes

Inserir orientaçoes legais e normativas nos

planos e projetos dos aeroportos.

pacto Meio Ambiente (RIMA).

pactos. "Haveria prejuízos para a fauna, flora e para os já existentes projetos de irrigação da Codevasf", conforme o relatório parcial CUT/ Contag (março,1997). "Além de sérios danos ecológicos que este projeto certamente acarretará, dificilmente amenizará a problemática da falta d'água no sertão", de acordo com o Diagnóstico Ambiental da Agricultura Brasileira (MMA, s/d, parágrafo 108).

NO DOMÍNIO DOS CERRADOS

Os Cerrados ocupam um quarto do território brasileiro, pouco mais de 200 milhões de hectares. Deste total, 155 milhões de hectares estão no Planalto Central e 38,8 milhões de hectares no Nordeste. Existem áreas de Cerrados ainda em Rondônia, Roraima, Amapá e Pará, bem como em São Paulo. Os Cerrados são o segundo maior bioma brasileiro (após a Amazônia) e concentram nada menos que um terço da biodiversidade nacional e 5% da flora e da fauna mundiais. Estima-se que entre quatro a sete mil espécies habitam os Cerrados brasileiros. Apesar de sua incontestável importância, é nítido o contraste entre o papel decisivo dos Cerrados na manutenção dos grandes equilíbrios biogeoquímicos planetários e o valor secundário que lhes é atribuído pela opinião pública brasileira e internacional.

O destino dos Cerrados depende de decisões que estão sendo tomadas hoje: a aceleração do ritmo da ocupação humana destes espaços está diretamente relacionada com políticas públicas, que encaram os Cerrados antes de tudo como uma fronteira agrícola.

Dos 200 milhões de hectares de que se compõem os Cerrados brasileiros, 35 milhões são pastagens cultivadas, 10 milhões voltam-se às culturais anuais e 2 milhões correspondem a culturas perenes (café e fruteiras) e florestais. Os Cerrados respondem hoje por 30% das principais lavouras, além de abrigar 40% do rebanho bovino e 20% do rebanho suíno nacional.

Além de seu uso para a agropecuária os Cerrados oferecem um imenso potencial lenheiro que tem favorecido a destruição da vegetação nativa para a produção de carvão vegetal.

PROBLEMAS E SOLUÇÕES

A continuidade da agropecuária nos Cerrados encontra-se seriamente ameaçada pelo esgotamento dos recursos naturais em que se apoiam as práticas até aqui mais difundidas. A dependência crescente de insumos químicos e de irrigação constitui uma ameaça não só ao ecossistema como um todo, mas à própria continuidade das explorações agropecuárias. Nada menos que 80% das pastagens plantadas nos Cerrados brasileiros apresentam algum tipo de degradação. Para que se tenha idéia do prejuízo econômico aí embutido (além da depredação dos recursos naturais). Em situações de degradação de pastagens, os solos apresentam "sinais de desertificação, sobretudo em solos arenoquartzosos. Mas é importante frisar que com a adoção do plantio direto e de formas adequadas de manejo do solo, estes problemas de erosão podem ser quase inteiramente eliminados das áreas de latossolos do Centro-Oeste.

Outro problema sério que se manifesta nas áreas de Cerrado mais propícias à prática da agricultura é a intensidade de uso de fertilizantes químicos, sobretudo, agrotóxicos. A simplificação do ambiente natural, necessária à produção de grãos em larga escala, tem levado ao aumento da resistência das pragas e doenças e, portanto, ao uso de doses crescentes de agrotóxicos.

NO DOMÍNIO DAS FLORESTAS AMAZÔNICAS

A Amazônia possui, basicamente, quatro tipos de cobertura vegetal: i) floresta densa, que abrange 49% da superfície regional; ii) floresta aberta, com 27%; iii) cerrados, que ocupam 17% da área total; iv) e os campos naturais, abrangendo cerca de 7% da região. Praticamente 88% dos solos da Amazônia são de baixa fertilidade, mesmo assim, os solos férteis somam aproximadamente 50 milhões de hectares.

No conjunto, a Amazônia é a maior reserva de diversidade biológica no mundo. Contém um quinto da água doce disponível e um terço das florestas latifoliadas. Estima-se que a região contém pelo menos a metade de todas as espécies vivas do planeta. Já foram identificadas pelo menos 60 mil espécies vegetais, 2.5 milhões de espécies de artrópodos, 2 mil de peixes e mais de 300 espécies de mamíferos (MMA/SCA, 1997). A manutenção dessa biodiversidade tem efeitos importantes para todo o planeta. Os compostos químicos e o material genético provenientes desse ecossistema representam fonte crucial para o desenvolvimento de produtos alimentícios e medicinais.

Mas este enorme manancial de biodiversidade tem sido alvo de intensa dilapidação. O fluxo migratório para a Amazônia aliado à ausênica de uma política agrícola para a região são incompatíveis com a necessidade de preservação e conservação dos recursos florestais. A entrada de pequenos produtores e de posseiros está fortemente associada ao processo de extração madeireira. Entretanto não há estímulo ao aproveitamento das áreas já desmatadas e ao manejo florestal como alternativa de exploração sustentável da região.

Qualquer proposta de exploração sustentável para a região deve ter como alvo a manutenção da floresta e dos bens e serviços nela disponíveis. Uma das atividades básicas para a subsistência do homem na Amazônia é a pesca, atividade que gera mais de 200.000 empregos diretos; fornece a principal fonte protêica para a população amazônica; e aquece uma economia formal e informal baseada no comércio de materiais e serviços.

Na terra firme, pratica-se a agricultura itinerante. Predominam a pecuária bovina, as culturas perenes, as culturas anuais mecanizadas e a horticultura.

PROBLEMAS E SOLUÇÕES

A sustentabilidade da agricultura familiar na Amazônia é afetada, principalmente, pela estrutura fundiária e pelos aspectos relacionados com a integração ao mercado, à tecnologia, ao conhecimento produtivo, às políticas de crédito e ao mercado de trabalho. Forçados por diversas restrições, os agricultores orientam sua produção pelo curto prazo, com adoção de monocultivos e uso de práticas inadequadas de manejo (uso do fogo, diminuição do tempo de pousio das capoeiras etc).

O manejo florestal pode ser um aliado importante na busca da sustentabilidade, mas exige acompanhamento permanente, por período que varia entre 30 a 40 anos, com sérios riscos de incêndios florestais e de invasões.

Diante desses problemas, já se dispõem de um conjunto de alternativas, como veremos a seguir, que apontam possíveis caminhos rumo a agricultura sustentável. A base de um novo padrão na Amazônia deverá ser a diversificação de cultivos e adaptação às condições tropicais, sendo necessário considerar a diversidade de situações e planejar uma combinação de instrumentos voltados à produção agrícola, à preservação ambiental e às condições sociais para cada grupo de produtores.

SISTEMAS AGROFLORESTAIS

Eles representam uma alternativa de produção para as propriedades familiares na região amazônica, principalmente no que se refere à conservação florestal, à diversificação de produtos e à geração de renda. São também indicados para recuperação de áreas degradadas, por propiciar controle de erosão, melhorias do solo e manutenção de sua umidade.

Na Amazônia existem diversos SAF em atividade, desenvolvidos por comunidades indígenas, caboclas e ribeirinhas, especialmente para fins de subsistência.

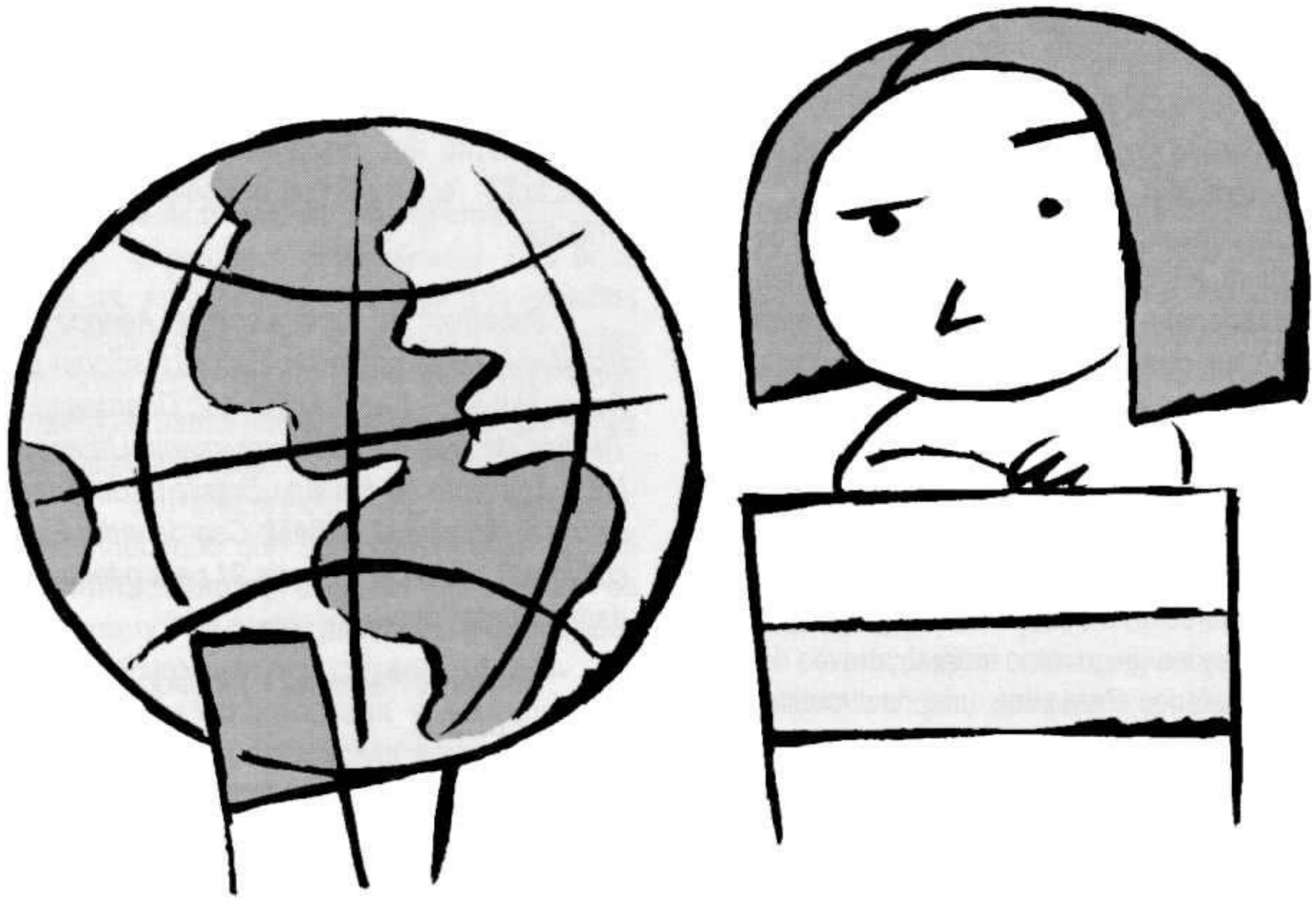
RECURSOS GENÉTICOS

A agricultura tradicional na Amazônia é de fundamental importância para a conservação dos recursos genéticos das espécies olerícolas, frutíferas, florestais e medicinais. Os agricultores tradicionais são os únicos que, ainda hoje, cultivam e mantêm a variabilidade genética das hortaliças não convencionais, de mandioca, de milho, etc.. Não se pode deixar de levar isso em conta ao se discutir políticas de conservação "in situ" da diversidade genética na Amazônia. Neste sentido, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) está implementando um Sistema de Preservação e Uso Econômico de Recursos Genéticos Vegetais "in situ", na região do Alto Solimões, onde a preservação da variabilidade genética "in situ" é vinculada ao seu uso, para fins de melhoramento, a ser praticado pelos produtores tradicionais.

AGENDA 21 BRASILEIRA

Interfaces com a saúde e perspectivas para sua implementação

VICTOR ZULAR ZVEIBIL *



Compromisso internacional assumido juntamente com 176 países que participaram da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, a partir da Agenda 21 Global então elaborada, o processo brasileiro foi desencadeado, de fato, a partir de fevereiro de 1997, quando foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional. Esta comissão, formada por representantes de vários ministérios e de setores da sociedade civil definiu um programa para Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios do Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 21, programa este composto por quatro projetos e que se iniciou com a definição da metodologia de trabalho para a elaboração da Agenda 21 Nacional. Foram selecionadas seis áreas temáticas que abrangem os vários campos da problemática sócio-ambiental do país, a saber: Cidades Sustentáveis; Redução das Desigualdades Sociais, Agricultura Sustentável; Infra-estrutura e Integração Regional;Gestão dos Recursos Naturais e Ciência e Tecnologia. O Ministério do Meio Ambiente - MMA, como braço executivo dessa Comissão e com recursos do PNUD, produziu termos de referência para cada um desses temas e selecionou, através de concorrência publica, 6 Consórcios, formados por ONGs, Universidades, escritórios técnicos e/ou empresas, que tiveram a responsabilidade de produzir documentos referenciais, debatê-los em workshops e seminários com os vários setores governamentais e da sociedade civil, formulando estratégias e propostas de ação específicas a cada tema.

Em função do curto prazo disponível para o desenvolvimento dos trabalhos e, principalmente, para a mobilização e envolvimento dos vários atores e agentes, foram utilizadas pelos consórcios metodologias diferenciadas para maximizar os espaços de contribuições e debates. Nos temas de Cidades Sustentáveis e Redução de Desigualdades Sociais, por exemplo, o Consórcio Parceria 21 ** incorporou, desde o início dos trabalhos, um grupo dos chamados "cabeças de rede", ligados a grupos sociais específicos, que puderam informar e contribuir com os debates, discussões e posicionamentos de suas redes, evitando assim retrabalhos e recomeços e reconhecendo o acúmulo de conhecimento já gerado na sociedade brasileira. Entre os workshops realizados nas cidades sede dos consórcios e uma série de seminários ocorridos em Brasília, na sede do IBAMA, foram envolvidos algo como 1500 participantes, de diversos setores governamentais – União, Estados e Municípios – e da sociedade civil organizada – ONGs, sindicatos, entidades setoriais e empresários. Além disso, todos os documentos, desde os referenciais, às versões preliminares e final das proposições estiveram e estão disponíveis via INTERNET, com ampla divulgação por essas redes, de maneira que muitas contribuições foram recebidas pelos consórcios ao longo do processo. Na etapa final, como responsabilidade do MMA e da referida Comissão, procede-se à compatibilização dos 6 documentos de estratégias e proposições produzidos na construção final do documento referencial da Agenda 21 Nacional, a ser debatido em amplo seminário, em Brasília.

Os vários temas antes indicados, apresentam inúmeras interfaces com as questões de saúde, especialmente no campo da saúde pública, já que avanços ou retrocessos relativos à gestão do meio ambiente, urbano ou rural, tem impactos diretos na qualidade de vida, no acesso a infra-estrutura e na demanda por serviços de saúde. Desde, por exemplo, a polêmica questão dos alimentos transgênicos, tratada no documento sobre Agricultura Sustentável, ou o controle da poluição difusa de origem agrícola, no documento Gestão dos Recursos Naturais, até aspectos relativos ao transporte coletivo e uso do solo urbano, que implicam maiores ou menores deslocamentos, poluição atmosférica ou uso de energias não poluentes, passando especificamente pelas questões de acesso à moradia e serviços de saneamento, no caso do Cidades Sustentáveis. O documento de Redução das Desigualdades Sociais explicita um conjunto de propostas no campo das políticas sociais, caracterizando e reforçando o papel do Estado na promoção de políticas redistributivas e compensatórias, além de ações focadas a grupos sociais, destacando o "fortalecimento e plena implementação do SUS", das "ações integradas de vigilância e atenção do trabalhador, com o objetivo de garantir ações favoráveis para todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em situação de trabalho informal", e "a incorporação das iniciativas e práticas tradicionais de saúde que emergem da sociedade civil".

É importante destacar a participação de vários profissionais e entidades ligados à saúde pública, entre elas a ENSP, o CONASEMS e a

e) transporte e trânsito, envolvendo os aspectos de gestão e operação dos sistemas através da parceria público-privada e participação da população nas decisões e fiscalização;

f) integração entre as políticas urbanas e rurais, visando a complementaridade das atividades e a redução dos impactos ambientais provocados nessas duas esferas, seja pelos perfis de produção e consumo, pela poluição e contaminação geradas ou pelos fluxos de população.

A **Estratégia 3** trata da mudança de padrões de produção e consumo da cidade. Os objetivos estão no seu enunciado: redução de custos e desperdícios; fomento de práticas sociais e tecnologias urbanas sustentáveis. O conjunto das diretrizes e propostas procura cobrir estes objetivos o mais amplamente possível, sugerindo e combinando uma série de instrumentos sociais, tais como os de ordem cultural (comunicação, capacitação, educação ambiental); política (fóruns de desenvolvimento, conselhos nacionais e locais, Congresso Nacional, câmaras estaduais e locais); legal, (Lei dos Recursos Hídricos; Lei dos Crimes Ambientais); econômica (incentivos e créditos como o ICMS Ecológico, o Protocolo Verde); tecnológica (promovendo e difundindo tecnologias eficientes); institucional (fortalecendo órgãos de gestão ambiental e de defesa do consumidor).

A estratégia reúne 15 propostas, que se referem ao seguinte leque de problemas e necessidades:

a) combater o desperdício e promover o consumo sustentável junto aos agentes econômicos, ao setor público e à população em geral;

b) arbitrar padrões e indicadores capazes de orientar o planejamento urbano e o monitoramento das práticas de produção e consumo sustentáveis, tanto por parte do setor público quanto do privado;

c) estabelecer rotinas de auditorias ambientais no setor público e usar o poder de compra do Estado para induzir o mercado de bens e serviços a adotar padrões de qualidade ambiental;

d) promover mudanças nos procedimentos utilizados para lidar com assentamentos e com projetos habitacionais, passando a levar em consideração o conforto, a qualidade ambiental e a ecoeficiência, com o máximo aproveitamento de materiais reciclados e apropriados;

e) reduzir as perdas crônicas no sistema de saneamento e modernizar a política tarifária, garantindo água mais barata e de melhor qualidade, bem como melhorando os indicadores de saúde ;

f) evitar e reduzir a geração de resíduos, de despejos e emissões de poluentes, nas áreas urbanas e do entorno, por parte das indústrias;

g) reduzir a queima de combustíveis fósseis e promover a eficiência energética contribuindo para a mudança da matriz energética e para o combate ao "efeito estufa";

h) promover uma maior integração entre o rural e o urbano, desenvolvendo atividades agrícolas e não-agrícolas voltadas para este fim;

i) gerar empregos e renda contribuindo para diminuir as desigualdades existentes, aproveitando, sempre que possível, os programas decorrentes das quase 90 ações recomendadas para operacionalizá-los através de mecanismos que combinem sustentabilidade econômica e social.

A Estratégia 4, que propõe a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais, incorpora, principalmente, a concepção de que pode e deve ser utilizado um amplo conjunto de instrumentos econômico-fiscais, tributário-financeiros, de financiamento e outros - pelos vários níveis de Governo, de maneira a incentivar ou inibir atividades urbanas e industriais em função das políticas e resultados ambientais requeridos. Apresenta seis propostas voltadas para:

a) cobrança pelo uso dos recursos naturais, de maneira a ampliar os recursos financeiros disponíveis, reduzindo o comprometimento dos orçamentos governamentais com os problemas ambientais e direcionando-os para ações redistributivas, de maneira a permitir que os mais pobres possam usufruir de forma socialmente eqüitativa da qualidade ambiental e gerando sustentação para as atividades de manutenção que possam aumentar oportunidades de trabalho e renda;

b) aperfeiçoamento do sistema tributário nos três níveis de Governo, criando incentivos econômico-tributários, como o ICMS ecológico e outros estímulos extrafiscais indutores de comportamentos ambientalmente sustentáveis pelos agentes públicos e privados;

c) promoção da competitividade da indústria brasileira, com alterações de processos e produtos capazes de enfrentar as restrições ambientais associadas ao comércio exterior e aos acordos globais, utilizando recursos resultantes da criação de Fundo Ambiental da Indústria, lastreado em impostos sobre a poluição;

d) novos critérios para o financiamento do setor de transportes, incorporando e condicionando os investimentos aos aspectos ambientais no sentido da priorização de sistemas de transporte coletivos de massa, associados a redes integradas, e incentivando a busca de recursos alternativos de financiamento pelos poderes locais;

e) utilização de critérios ambientais para compra de bens e serviços pelo setor público, visto ser este, nos três níveis de Governo, um importante impulsionador da economia e, portanto, indutor do perfil dos produtos e serviços;

f) recuperação da parcela de valorização fundiária resultante dos investimentos públicos em infra-estrutura e melhorias urbanas que permitam gerar recursos para programas habitacionais e de melhoria do meio ambiente construído.

RECOMENDAÇÕES

Com a finalidade de assegurar o êxito da missão da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, no que se refere à sustentabilidade das cidades, o documento apresenta algumas recomendações de iniciativas e providências a serem tomadas no âmbito federal:

a) Seja reforçada a descentralização das políticas públicas ambientais e urbanas, respeitado o princípio da subsidiaridade, acompanhando a delegação de funções da necessária transferência de recursos, considerando que compete ao Município a gestão democrática da cidade sustentável.

b) Sejam promovidas, em benefício das cidades sustentáveis, as indispensáveis articulação, compatibilização e integração das políticas e ações públicas federais que afetam o desenvolvimento urbano sustentável.

c) Sejam regulamentados os dispositivos constitucionais que dispõem sobre matéria de interesse das cidades e sua sustentabilidade, em particular o artigo 182 da Constituição Federal.

d) Seja agilizada a aprovação dos estatutos legais em tramitação no Congresso Nacional, que tratam de matéria de interesse do desenvolvimento urbano e da sustentabilidade das cidades, bem como seja feita a revisão dos instrumentos legais, normativos e de regulação de iniciativa federal visando incorporar a dimensão ambiental nas políticas urbanas.

e) Sejam definidas, institucionalizadas e adotadas formas mais efetivas de cooperação intergovernamental, entre a União, os Estados e Municípios, que assegurem as necessárias condições políticas e institucionais de implementação da Agenda 21 em todos os níveis.

f) Sejam reconhecidas e apoiadas particularmente as iniciativas de construção e implementação de Agendas 21 locais, envolvendo os Municípios e os atores relevantes da sociedade, estimulando a sua multiplicação em todo o país.

g) Seja considerada na formulação do Programa Plurianual de Ação - PPA para o período 2000 - 2003, em especial nas Opções Estratégicas 2, 3 e 4, a inclusão dos macroobjetivos e diretrizes específicas referentes ao desenvolvimento urbano, com a finalidade de assegurar os meios de implementação de políticas urbanas e ações necessários à sustentabilidade das cidades.

h) Seja promovida a ampla divulgação em todo o território nacional do documento de referência Cidades Sustentáveis, dirigida especialmente aos Municípios, visando a mobilização dos dirigentes municipais e da sociedade local em torno de suas propostas para o desenvolvimento sustentável das cidades.

A expectativa é de que o conjunto de estratégias e respectivas propostas, indicados neste documento, sejam incorporados à Agenda 21 brasileira e efetivamente implementados pelo Governo e pela sociedade, contribuindo para alcançar, ao final de dez anos, novos padrões de sustentabilidade para as cidades brasileiras, melhorando as condições de vida urbana da população.

Relatório produzido pelo Consórcio Parceria 21: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Social de Estudo da Religião (Iser) e Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh).

servadora", que permitiu, nos anos 70, o aumento da concentração fundiária - seja como base para a agroindústria voltada para a exportação seja como "reserva de valor", onde a terra tornava-se um ativo financeiro.

A concepção desenvolvimento/industrialização, que prevaleceu em relação à questão agrária, contribuiu para a aceleração da urbanização da população do país, com o acirramento do esvaziamento demográfico do campo brasileiro. Por outro lado, como à migração campo/cidade não correspondeu a capacidade de absorção de mão-de-obra pelo setor industrial, o fenômeno da "urbanização" se fez acompanhar pelo surgimento dos cinturões de pobreza e miséria nos grandes centros urbanos. Assim, tornou-se expressa na paisagem das cidades a segregação espacial dos pobres, que ocupando os lugares mais insalubres e não servidos de infra-estrutura, contribuíram para o agravamento das condições do meio ambiente das cidades, estabelecendo, assim, uma trágica relação de causação circular.

"REVOLUÇÃO CONSERVADORA": O REGIME MILITAR E SUAS VIAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO BRASIL INDUSTRIAL

Durante os governos militares pós-1964, as transformações operadas na estrutura da sociedade brasileira produziram uma espécie de "revolução conservadora", ou seja, em pouco tempo, a modernização capitalista acelerada da economia do país o colocou na condição de 8ª economia do mundo ocidental. Mas, este expressivo processo de industrialização não produziu um desenvolvimento equilibrado da sociedade brasileira. Ao contrário, todos os dados disponíveis apontam para o agravamento dos problemas de concentração de renda, de miséria e de exposição a riscos ambientais.

Portanto, no corpo do trabalho, quando nos referirmos à desigualdade social brasileira estaremos sempre falando sobre a específica articulação que conjuga herança histórica e padrões recentes de desenvolvimento. É no âmbito desta articulação que fatores econômicos, políticos e culturais transformam-se em mecanismos produtores e reprodutores de desigualdades sociais.

A DESIGUALDADE SOCIAL BRASILEIRA

Identificados os fatores causais das desigualdades, se focalizará aqui o cenário atual e as tendências que, a partir de várias ângulos, podem ser visualizadas na dinâmica social e que conformam os desafios concretos que devem ser enfrentados.

O COMPONENTE REGIONAL

Os dados mais gerais sobre as desigualdades sociais no Brasil se referem às cinco regiões. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD-IPEA (1996), a pobreza no Brasil tem um forte componente regional, sendo mais elevadas as proporções no Norte (43%) e no Nordeste (46%), reduzindo-se em direção ao Sul.

Uma comparação entre os números disponíveis para o Nordeste e para as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro pode ser ilustrativa. No Nordeste estão 19% dos pobres do país, no Rio de Janeiro e São Paulo estão 16%. No Nordeste rural, o tamanho das famílias pobres é maior; a ocupação na agropecuária (82%) revela a predominância de baixa incorporação tecnológica. Os homens predominam como chefes de família, e são, na sua maioria, analfabetos; o desemprego, revela-se quase inexistente; 45% das crianças não estão na escola; 55% das famílias não têm água encanada e 98% não dispõem de esgotamento sanitário. Nas metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo, a pobreza expressa diretamente a dinâmica mais geral da economia. As famílias são menores e 29% das famílias pobres têm uma mulher como chefe. O percentual de chefes de família analfabetos é incomparavelmente mais baixo do que o do Nordeste. A maioria dos pobres trabalha nos setores de comércios e serviços e a taxa de desemprego é de 14%. O acesso à eletricidade e ao abastecimento de água é praticamente universal.

A DINÂMICA POPULACIONAL

O Brasil passou, nas últimas décadas, por importantes transformações na estrutura e na dinâmica da sua população. Este processo foi marcado, de um lado, pela progressiva diminuição da taxa de mortalidade e, de outro, por uma drástica queda na taxa de fecundidade das mulheres em idade reprodutiva, que caiu de 5,8, em 1970, para 2,3 filhos/mulher atualmente, fazendo com que a taxa de crescimento da população como um todo se situe hoje em 1,4% a/a,.

Por sua vez, as taxas de mortalidade infantil e de esperança de vida também evoluíram positivamente refletindo uma progressão nas condições gerais de vida da população brasileira.

Estes indicadores, que devem ser observados à luz das diferentes manifestações e dinâmicas demográficas regionais, refletem mudanças significativas na pirâmide etária e na estrutura das famílias e geram importantes conseqüências para a formulação de políticas públicas na esfera social nas próximas décadas.

DIMENSÕES E FATORES PARA CONSTRUIR NOVOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A desigualdade social brasileira é multifacetada e sua complexidade deve ser considerada na formulação de políticas publicas:

- Mortalidade infantil, mortalidade e esperança de vida

Embora venha caindo de maneira significativa nos últimos dez anos, a mortalidade infantil é ainda cerca de cinco vezes maior que a dos países desenvolvidos.

- Concentração/ distribuição de renda

A pobreza extrema, ou indigência, deve atingir hoje cerca de 26 milhões de brasileiros, sem renda suficiente para satisfazer sequer suas necessidades básicas de alimentação. No entanto, chega a aproximadamente ao dobro desse valor o contingente atual de pessoas que podem ser consideradas pobres. Apesar de se verificar uma tênue tendência de desconcentração, em 1995, a renda média dos 10% mais ricos era ainda quase 30 vezes maior do que a renda média dos 40% mais pobres.

- Situação educacional

Nos diferentes indicadores relacionados à educação, ao mesmo tempo causa e conseqüência da desigualdade, observa-se que o analfabetismo atinge cerca de 1,5 milhão de jovens entre 15 e 19 anos e 14 milhões de adultos. Por outro lado, apenas 17% da população entre 15 e 19 anos estavam matriculados no ensino médio e 11,5% dos jovens na faixa entre 20 e 24 anos cursavam o ensino superior.

- Uso de trabalho infantil

Cerca de 3,6% das crianças de cinco a nove anos e 18,7% das crianças de 10 a 14 anos - totalizando 3,8 milhões de crianças (em dados de 1995) - ainda são obrigadas a trabalhar.

- Condições de moradia

Mais de 16 milhões de brasileiros não têm casa, e, no que toca ao usufruto dos serviços de água, constata-se que "os sistemas públicos de abastecimento de água atendem a 67% da população brasileira e 88% da população urbana do país. Por sua vez, "apenas 31% da população brasileira são atendidos com esgotamento sanitário. Apenas 8% de todo o esgoto produzido tem tratamento adequado.

FATORES DETERMINANTES DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL

A EDUCAÇÃO COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA

A melhoria do sistema educacional é um fator fundamental para reduzir a pobreza, e as desigualdades sociais em suas diversas manifestações. As mudanças requeridas no mundo contemporâneo exigem que a educação se dê, cada vez mais, o tempo todo e nos mais diferentes espaços.

A ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA: O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE

Um lugar especial cabe ao desenvolvimen-

cipal dos problemas relacionados com a proteção da vida silvestre no Brasil. Ela é determinada por vários fatores, como a ausência de política abrangente para a conservação; falta de treinamento de pessoal especializado; falta de infra-estrutura dificulta a disponibilidade de informações sobre a biodiversidade e o estabelecimento de estratégias mais eficientes de controle; falta de penalização dos infratores.

Apesar da Lei de Crime Ambiental (no 9.605 de 13 de fevereiro de 1998), que considera crimes os atentados contra os recursos naturais, a penalização dos infratores continua ocorrendo raramente.

RECURSOS FLORESTAIS

A ocupação das terras florestadas pelo homem, seja para uso dos recursos florestais, ou para sua transformação em áreas de produção de alimentos, tem sido característica marcante do crescimento econômico do País.

O desmatamento resulta de fatores econômicos, sociais, da fragilidade institucional de fazer cumprir a norma legal. Desses destacam-se: a distribuição fundiária e os baixos níveis de produtividade agrícola nas áreas de fronteira; a distribuição da renda nacional, também altamente concentrada, ocasionando uma imensa oferta de mão-de-obra de baixa renda disposta a encontrar ocupação em áreas de fronteira de ocupação; um sistema fiscal e creditício para as atividades agrícolas que desconsidera as características agroecológicas do solo e o emprego de práticas de manejo sustentável; a titularidade da terra pautada no uso, i.e., baseada na área convertida para agropecuária, e, portanto, permitindo a legalização do desmatamento; o alto valor da madeira nas áreas de fronteira faz que as atividades madeireiras desempenhem um papel importante no financiamento do desmatamento; os programas setoriais de desenvolvimento que, muitas vezes, estimulam a ação antrópica não-sustentável sobre os recursos florestais; e os programas de reforma agrária desenvolvidos pelo MEPF têm contribuído significativamente para o desmatamento de áreas florestadas. Na Amazônia, a área de desmatamento está entre 11 a 13 % da área total original.

Estimadamente, cerca de 50% da cobertura original de Cerrado hoje está convertida em pastos, plantações de soja ou formas degradadas de solos abandonados. Praticamente, os Estados e Municípios não têm atuação alguma na gestão dos recursos florestais. Outro problema na região do Centro-Oeste é a extração não-sustentável da madeira do bioma Cerrado para produção de carvão vegetal.

Os incêndios agravam a destruição da floresta. Os dados do INPE sobre o desmatamento em todo o Brasil, revelam que 71,48% das áreas de queimadas foram autorizadas.

Anualmente, mais de 30 milhões de metros cúbicos de toras de madeira são extraídos da floresta amazônica, para fins de processamento nas serrarias e fábricas de laminado/compensado que totalizam cerca de 2.600 indústrias na região. Exceto raros projetos inovadores, essa matéria-prima vem sendo explorada dentro da mesma forma e postura que existia na época do descobrimento do Brasil.

Com relação às práticas de manejo sustentável da extração de madeira, deve-se registrar que, apesar de já estarem regulamentadas, não foram bem sucedidas devido à grande oferta de madeira oriunda da expansão agrícola e da ausência (ou impossibilidade) de fiscalização em áreas de grandes dimensões.

As controvérsias ao sucesso do manejo florestal no Brasil são de ordem econômica (pressão de mercado, estabelecimento de taxas de exploração muito baixas); de ordem institucional (conversão de áreas naturais de florestas em áreas de produção agropecuária, investimentos e créditos públicos beneficiam atividades concorrentes, não-eficácia na concessão de áreas florestais públicas para produção de madeira); e de ordem social (falta de pessoal técnico e trabalhadores bem treinados, falta de participação das populações locais no estabelecimento de políticas florestais, pressão demográfica).

Apesar dessas controvérsias o manejo sustentado de florestas tropicais é possível, desde que haja planejamento adequado, controles rígidos do plano de manejo, além de créditos e eficácia institucionais.

OCEANOS

Os oceanos cobrem cerca de 70% da superfície terrestre. No Brasil, geram inúmeras riquezas, como uma produção oficial de cerca de 86 milhões de toneladas de alimentos/ano. Além de deterem elevado potencial bioquímico e farmacológico e permitirem o tráfego de aproximadamente 80% de todo comércio internacional, os oceanos constituem-se em uma das últimas grandes fronteiras para a exploração de recursos minerais na Terra, ao lado da região Amazônica e do continente Antártico.

A maioria dos depósitos minerais marinhos explorados, ou potencialmente exploráveis, no Brasil, ocorre nas porções emersas das praias.

Ressalta-se, ainda, a ocorrência de jazidas de óleo e gás localizadas em águas da margem continental brasileira e no domínio oceânico (águas profundas). Sua exploração vem sendo desenvolvida pela PETROBRAS, desde 1953, que se ocupa da prospecção, produção, refino, transporte e comercialização deste recurso.

Não obstante, o uso indiscriminado dos oceanos e mares para a produção de alimentos, navegação comercial e despejo de efluentes vem causando danos, muitas vezes irreversíveis a esse sistema. Nesse sentido, as primeiras diretrizes voltadas a disciplinar o uso e proteger os recursos marinhos foram preconizadas com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982.

O Brasil possui 7.367 km de linha costeira, sem levar em conta os recortes litorâneos (baías, reentrâncias, etc.) que ampliam significativamente esta extensão, elevando-a para mais de 8.500 km voltados para o Oceano Atlântico. A Zona Econômica Exclusiva brasileira compreende uma área de aproximadamente 4 milhões de quilômetros quadrados.

A adesão do Brasil às convenções internacionais, entre elas a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção de Proteção da Biodiversidade e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, levou o País a implementar políticas e programas para impedir, reduzir e controlar a degradação do meio marinho, e promover o desenvolvimento sustentável melhorando o nível de vida das populações costeiras e integrando a pesquisa científica e conhecimentos tradicionais para a preservação de ecossistemas costeiros e oceânicos assim como espécies de interesse especial.

Entretanto, continua existindo descompasso entre as políticas de desenvolvimento e os programas e projetos para o gerenciamento da zona costeira. Consideram-se como principais contaminantes do meio marinho e suas respectivas fontes de contaminação, os esgotos sanitários, poluentes orgânicos persistentes, radioatividade, metais pesados, nutrientes (eutrofização), óleos (hidrocarbonetos), movimentação de sedimentos, e resíduos sólidos. Esses contaminantes se concentram em grandes aglomerados urbanos ao longo de um litoral onde menos de 20% dos municípios costeiros são beneficiados por serviços de saneamento básico e drenagem urbana.

Vale ressaltar que cinco das nove regiões metropolitanas brasileiras encontram-se à beira-mar e que metade da população brasileira reside a menos de 200 km do mar. Este contingente gera cerca de 56.000 t/dia de lixo cujo destino, de 90% dessa parcela, é lixões a céu aberto que contribuem para a poluição de rios, lagoas e do próprio mar.

RECURSOS PESQUEIROS

A forma de ocupação e a degradação da zona costeira e das bacias hidrográficas têm afetado decisivamente o equilíbrio das populações aquáticas e comprometido os principais recursos pesqueiros.

Nos últimos anos, a atividade pesqueira no Brasil vem atravessando uma crise de sustentabilidade, caracterizada pela acentuada queda da produção total e da produtividade, decorrente do processo de expansão da atividade que levou ao sobredimensionamento dos meios de produção e, conseqüentemente, à sobreexploração da maioria dos recursos.

As principais pescarias marítimas nacionais, realizadas por frotas industriais e de pequena escala, estão voltadas para espécies tradicionalmente exploradas na região costeira, deixando praticamente inexploradas zonas mais profundas e distantes da costa.

A produção nacional de pescado apresentou tendência geral de crescimento até 1986, quando atingiu o recorde de 940.869 t. Encontra-se hoje estabilizada em torno de 700 mil t

e organizadas em três grandes blocos que igualmente dialogam com os pressupostos decorrentes das análises e do diagnóstico elaborado.

BLOCO A
AGENDA MÍNIMA - EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRABALHO

■ Promover mecanismos de descentralização da oferta e monitoramento da qualidade da educação fundamental de modo a garantir que as crianças tenham condições de completar, no mínimo, as oito séries do ensino básico.

■ Iniciar um processo de implantação de alternância e interação entre trabalho e formação, mediante mecanismos que aproximem e interliguem modalidades extensivas, flexíveis e continuadas de educação.

■ Fortalecer, dentro do SUS, as ações integradas de vigilância e atenção à saúde do trabalhador com o objetivo de garantir condições de saúde favoráveis para todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em situação de trabalho informal.

■ Massificar a oferta de crédito produtivo popular através da flexibilização e desburocratização dos requerimentos para a criação e formalização de microempresas.

■ Criar um serviço eficiente de intermediação de mão-de-obra, de caráter público não-estatal, concebido em termos nacionais, a ser implementado no nível local.

■ Ampliar o escopo da política nacional de qualificação profissional, bem como sua abrangência, integrando na mesma os recursos atualmente geridos pelo Sistema S (Sesi, Senai, Senac, Sebrae).

BLOCO B
FORTALECIMENTO DA DIMENSÃO LOCAL: AGENDA 21 LOCAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (DLIS)

■ Criar mecanismos para realinhar os programas de crédito para apoiar a implantação das agendas 21 locais/desenvolvimento local integrado e sustentável, tanto do Governo Federal quanto das agências de desenvolvimento nacionais e internacionais.

■ Criar, no âmbito municipal, um fundo especial com vistas à implementação do plano de ação da Agenda 21 Local e de projetos oriundos de processos de DLIS e orçamento participativo.

■ Difundir as boas práticas que reforcem o potencial das comunidades em benefício próprio, por meio de campanhas periódicas e de programações permanentes nos meios de comunicação de massa para facilitar sua replicabilidade e impulsionar a nova mentalidade participativa.

■ Reverter a tendência ao aumento da violência através de Ações e Campanhas de Desarmamento a serem realizadas com participação da sociedade civil, em sintonia com as instâncias responsáveis pela Segurança Pública e com a convergência de medidas dos três níveis de Governo.

■ Estabelecer estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento do turismo sustentável, nas suas diversas formas, segundo as diretrizes do macroobjetivo 5 - relativo ao desenvolvimento do turismo - do Plano Plurianual 2000-2003.

■ Promover formas alternativas de trabalho e geração de renda através de mutirões remunerados, sobretudo em áreas degradadas ou de risco, envolvendo ações de recuperação ambiental e sanitária.

■ Incorporar ao Sistema Único de Saúde (SUS) as iniciativas e práticas tradicionais de saúde que emergem da sociedade civil.

■ Incentivar a organização associativa de instâncias supralocais (consórcios, associações, comitês de bacias) para produzir respostas às demandas que se apresentam no tratamento integrado dos recursos hídricos e de resíduos sólidos, as quais podem também indicar uma possibilidade de continuidade das políticas públicas e alguma homogeneidade no tratamento regional das questões urbana, sanitária e ambiental.

BLOCO C
PROPOSTAS PARA A PROMOÇÃO DE GRUPOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS

■ Articular uma rede envolvendo órgãos governamentais, organizações do terceiro setor e instituições privadas voltadas para o resgate de experiências variadas de capacitação para a cidadania e para a sustentabilidade.

■ Implantar nacionalmente o serviço civil voluntário para jovens de 18 anos, de ambos os sexos, em situação de risco de marginalidade e de exclusão social, que não tenham terminado o primeiro grau.

■ Promover uma reforma agrária integrada com políticas agrícolas ambientalmente sustentáveis.

■ Adaptar os conceitos-chave da Agenda 21 às peculiaridades das terras e culturas indígenas.

■ Garantir o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres por meio de ações integradas no âmbito do Governo e da sociedade civil.

■ Garantir nas políticas públicas básicas a incorporação de ações e recursos de atenção e de promoção dos direitos da população infanto-juvenil em situação de risco psicossocial.

■ Implementar ações de promoção dos direitos e valorização da pessoa de terceira idade, facilitando sua integração na vida social.

■ Criar mecanismos de incorporação da pessoa portadora de deficiência (PPD) nas diferentes ações de desenvolvimento sustentável e cidadania.

CONCLUSÃO

Ao longo de todo o texto insistiu-se muito na importância central assumida pela educação, pela participação individual e coletiva, pela mudança de mentalidade e pela adoção de novos instrumentais metodológicos para a superação de alguns dos traços mais evidentes e perversos das desigualdades no Brasil.

Por esta razão, é também estimulada a construção de parcerias entre as diversas instâncias de Governo, as variadas organizações da sociedade civil, as diferentes instituições do mundo empresarial, as Igrejas, as comunidades locais e os indivíduos. Trata-se de conjugar esforços, nas mais distintas escalas e com os objetivos mais diversos, em uma permanente aprendizagem acerca dos significados profundos dos conceitos de democracia, tolerância e compromisso individual/social, entre outros.

Por outro lado, algumas condições objetivas são também necessárias para que a implantação da Agenda 21 possa realizar-se com êxito. No caso brasileiro, isto supõe o estabelecimento da justiça tributária e a eliminação das fontes de apropriação da riqueza vinculadas a privilégios políticos ou manutenção de ilegalidades.

É necessário ressaltar também que parte importante da ineficiência do sistema governamental brasileiro para a implementação da agenda positiva deriva das regras do jogo político-eleitorais, que premiam a pulverização de interesses e o personalismo clientelista, ao invés da negociação pública entre grandes corrente sem partidos políticos.

Se requer, portanto, o fortalecimento do Pacto Federativo. Este novo federalismo deve ter como elemento fundador o dinamismo civil, respeitando o princípio da representação igualitária, potencializando a capacidade regeneradora da sociedade no sentido de combater as suas próprias anomalias.

A metodologia da Agenda 21 pode oferecer ao processo de transição rumo a uma sociedade mais justa e sustentável no Brasil os ingredientes necessários para o seu êxito.

Relatório produzido pelo Consórcio Parceria 21: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Social de Estudo da Religião (Iser) e Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh).

Agricultura Sustentável

A idéia de uma "agricultura sustentável" indica o desejo social de sistemas produtivos que conservem os recursos naturais e forneçam produtos mais saudáveis, sem comprometer os níveis tecnológicos já alcançados de segurança alimentar. Resulta de emergentes pressões sociais por uma agricultura que não prejudique o meio ambiente e a saúde.

Apesar de seus dez mil anos, a agricultura permanece sendo a atividade humana que mais intimamente relaciona a sociedade com a natureza. Por mais que se esteja vivendo na "aurora de uma nova era" - rotulada de pós-industrial, pós-moderna, ou pós-escassez - a verdade é que a humanidade continua muito longe de encontrar uma fonte da energia necessária à vida, que dispense o consumo das plantas e dos animais.

Qualquer avaliação de desempenho da agricultura das nações mais avançadas durante a segunda metade do século XX será forçosamente levada a constatar que ela garantiu, às suas populações, um inédito grau de segurança alimentar.

Também tem sido nos países adiantados onde mais cresce a consciência sobre as distorções ambientais de seus sistemas de produção e consumo de alimentos. Ampla gama de manifestações sociais permite perceber uma ascendente preocupação com a salubridade alimentar, que tende a estar cada vez mais ligada à conservação dos recursos naturais explorados. E as pressões decorrentes já requerem novos métodos de produção que venham a reduzir os impactos ambientais adversos e assegurar altos níveis de pureza e não-toxicidade dos alimentos. É este, em última instância, o desafio social embutido na expressão 'agricultura sustentável'.

Foi nesse contexto que se fortaleceram, a partir dos anos 1960, os entusiastas de métodos orgânicos, biodinâmicos, biológicos e naturais de produção alimentar. Quando começaram a ganhar certa visibilidade, foram alvo de imensa campanha de descrédito, lançada por uma coalizão de interesses do 'agronegócio' e do sistema de pesquisa agropecuária. Em alguns ambientes mais arejados, como o acadêmico, esses 'alternativos' eram apenas considerados 'folclóricos'. Mas, essa mesma coalizão agora admite, com certo embaraço, que a agricultura precisa mesmo ser sustentável. Isto não quer dizer, contudo, que vários segmentos do establishment (agroburocracia e agronegócio) tenham deixado de menosprezar os ambientalistas. A principal diferença é que se tornou impossível desqualificar a preocupação com a saúde e com os recursos naturais, como aconteceu até meados dos anos 1980. Agora os ideais ecológicos dos 'alternativos' são, ao contrário, enaltecidos e apenas o 'irrealismo de suas propostas' é recusado.

Por fim é necessária uma última advertência sobre a acepção do adjetivo 'sustentável' que

vem se generalizando desde a década passada, e que foi consagrado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, conhecida como ECO-92. Sustentabilidade significa preservação do capital ambiental oferecido pela natureza, definido como os possíveis usos, ou funções, de nosso entorno físico (Hueting & Reijnders,1998). As dificuldades de aplicação prática dessa definição e os problemas de sua vinculação à idéia de "desenvolvimento" devem ser vistos como novos desafios teóricos, e não como expedientes que possam diluir seu valor heurístico e seu profundo sentido ético.

DIAGNÓSTICO

MATA ATLÂNTICA E DAS FLORESTAS E CAMPOS MERIDIONAIS

Nas regiões Sul e Sudeste do país predominam quatro extensos ecossistemas, cujo conjunto pode ser chamado de Mata Atlântica, Florestas e Campos Meridionais. São estes: (i) a Região das Florestas Estacionais Semideciduas, (ii) a Região dos Pinheirais, ou das Florestas de Araucárias; (iii) o Ecossistema do Extremo Sul (iv) e a Região Costeira e da Região da Floresta Atlântica. A exploração agrícola desses ecossistemas intensificou-se a partir das últimas décadas do século XVIII e início do XIX. Nesse período, o plantio se dava sobre as cinzas das florestas recém queimadas e dispensava o trabalho de aração do solo, de capina e a utilização de fertilizantes químicos ou orgânicos. Mas o aumento da pressão populacional e da demanda de mercado acelerou o ritmo das rotações de terras e aos pousios longos, de mais de dez anos, sucediam-se períodos inferiores de descanso dos quais apenas uma vegetação arbustiva nascia.

Tornavam-se cada vez mais nítidos os limites destes sistemas produtivos onde a recuperação dos solos dependia, fundamentalmente, da rotação de terras. A substituição das bases técnicas da agropecuária permitiu a implantação, em larga escala, dos sistemas monoculturais, dando início a um período de transformações radicais nas regiões Sul e Sudeste. O processo de modernização foi favorecido pelo crédito agrícola subsidiado e por vultosos investimentos públicos nos campos da pesquisa e do ensino agronômico. Nos primeiros anos, o padrão moderno propiciou surpreendentes aumentos de produção em quase todas as culturas. Mas, a euforia das grandes safras logo foi abalada pelos problemas socioambientais que, até hoje, caracterizam a agricultura praticada nesses ecossistemas.

A produção de soja, de cana-de-açúcar, de laranja, de café, de milho, além das aves e dos suínos, figuram entre os exemplos mais emblemáticos desse processo: não só pelas mudanças que trouxeram a paisagem agrícola mas também por sua fortíssima dependência de insumos químicos, mecânicos e genéticos de origem industrial. Esses mesmos "gigantes" do agronegócio figuram também entre os maiores "consumidores" de recursos naturais dos ecossistemas das duas regiões e, em certos casos, promovem estragos ambientais de proporções igualmente grandiosas.

PROBLEMAS E BUSCA DE SOLUÇÕES

A dilapidação da cobertura florestal e o ma-

Seja aluno da FIOCRUZ em seu próprio local de trabalho

www.ead-ensp.fiocruz.br

Conheça agora como aproveitar os benefícios da educação a distância e do ensino FIOCRUZ para ampliar sua capacidade profissional.
Visite nossa página!

Informações pelo telefone
0800 225530 (ligação gratuita)

EAD ENSP
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

Educação a Distância

CURSO: **GESTÃO EM SAÚDE**
NÍVEL: Aperfeiçoamento
DURAÇÃO: 9 a 12 meses (180 horas)
MATERIAL DIDÁTICO: Livros (três)

CURSO: **AUTOGESTÃO EM SAÚDE**
NÍVEL: Especialização
DURAÇÃO: 12 a 18 meses (360 horas)
MATERIAL DIDÁTICO: Internet e CD-ROM

CURSO: **BIOSSEGURANÇA**
NÍVEL: Aperfeiçoamento
DURAÇÃO: 9 a 12 meses (180 horas)
MATERIAL DIDÁTICO: Internet, CD-ROM e Apostila

CURSO: **VIGILÂNCIA SANITÁRIA**
NÍVEL: Aperfeiçoamento
DURAÇÃO: 9 a 12 meses (180 horas)
MATERIAL DIDÁTICO: CD-ROM e Livro

- **ACESSO AOS MAIS MODERNOS CONHECIMENTOS EM SAÚDE PÚBLICA**
- **FLEXIBILIDADE DE HORÁRIO E LOCAL DE ESTUDO**
- **ACOMPANHAMENTO INDIVIDUALIZADO**
- **MENOR CUSTO**
- **QUALIDADE FIOCRUZ**

RADIS

é um órgão oficial da **Fundação Oswaldo Cruz**, editado pelo **Programa Radis** (Reunião, Análise e Difusão de Informações sobre Saúde), desenvolvido pela **Escola Nacional de Saúde Pública** (Ensp).
Periodicidade: Semestral; Tiragem: 40 mil exemplares; Distribuição: Correios; Assinatura: Grátis, em conjunto com a DADOS, SÚMULA e o JORNAL DO RADIS. Presidente da Fiocruz: **Elói Garcia**; Diretor da Ensp: **Paulo Marchiori Buss**; Coordenador e Editor do Radis: **Álvaro Nascimento**; Redação: **Alvaro Nascimento, Caco Xavier** e **Rogério Lannes**; Programação Visual e Editoração Eletrônica: **Caco**; Informática: **Valéria Monteiro**; Administração: **Jandira Vilhena, Teresa Oliveira** e **Carlos Teixeira.**
PROGRAMA RADIS: Av. Brasil, 4036, sala 515 - CEP 21040-361 - Rio de Janeiro (RJ) - Brasil. Telefax (021)260.7979 - ***E-mail:*** radis@ensp.fiocruz.br.

Você pode encontrar as publicações do Radis na Internet. O endereço eletrônico é:

http://www.ensp.fiocruz.br/publi/radis/prgradis.htm

FOTO CACO XAVIER